Historia
M·Í·N·I·M·A

El neoliberalismo

FERNANDO ESCALANTE GONZALBO

EL COLEGIO DE MÉXICO

HISTORIA MÍNIMA DEL

NEOLIBERALISMO

Colección
Historias Mínimas

Director
Pablo Yankelevich

Consejo Editorial
Soledad Loaeza
Carlos Marichal
Oscar Mazín
Erika Pani
Francisco Zapata

HISTORIA MÍNIMA DEL NEOLIBERALISMO

Fernando Escalante Gonzalbo

EL COLEGIO DE MÉXICO

TURNER

320.51
E742h Escalante Gonzalbo, Fernando, 1962-
Historia mínima del neoliberalismo / Fernando Escalante Gonzalbo. - - 1a ed. - - México, D.F. : El Colegio de México, 2015. (5a. reimp., octubre de 2019).
320 p. : 21 cm. - - (Historia mínima)

ISBN: 978-607-462-786-2

1. Neoliberalismo - - Historia. I. Título. II. Ser.

Quinta reimpresión, octubre de 2019
Cuarta reimpresión, mayo de 2019
Tercera reimpresión, marzo de 2018
Segunda reimpresión, febrero de 2017
Primera reimpresión, noviembre de 2015
Primera edición, mayo de 2015

D.R. © El Colegio de México, A. C.
Carretera Picacho Ajusco 20
Ampliación Fuentes del Pedregal
14110 Ciudad México, México
www.colmex.mx

ISBN: 978-607-462-786-2

Impreso en México

Para mi maestro Javier Elguea

ÍNDICE

Preliminar 13

Introducción 17

1. El origen 25
   Recuperar el liberalismo: el Coloquio Lippmann 25
   Antecedentes: el mercado según Ludwig von Mises 31
   La señal de alarma: camino de servidumbre 34
   La fundación de la Sociedad Mont Pélerin 37
   Hayek: la idea del orden espontáneo 43
   Una versión alemana: el ordoliberalismo 49
   Los primeros pasos 52

2. Economía: la gran ciencia 55
   La economía neoclásica: una idea de la ciencia 55
   La economía, modelo para armar 58
   El lenguaje de la economía: eficiencia, equilibrio, óptimo 66
   El problema de la agregación 71
   Desempleo e inflación, la curva de Phillips 75
   La Teoría de la Elección Pública 79
   El extraño caso del Teorema de Coase 82
   Coda, sobre los monopolios 88

3. El momento decisivo: los años setenta 91
   Nuevo anuncio del fin del mundo 91

Canto de cisne: el nuevo orden económico internacional 95
El fin del keynesianismo 98
De San Francisco a Cuernavaca, Siberia y París 99
Incipit vita nova: otro horizonte cultural 103
Chile: tercera llamada 107
Un mundo nuevo 110

4. La ofensiva 115
Margaret Thatcher, el proyecto 115
Ronald Reagan, el impulso definitivo 122
Otra línea con problemas: la curva de Laffer 126
El mundo, ancho y (no del todo) ajeno 130
Arqueología del desarrollo 133
El fin de la historia 138

5. Otra idea de la Humanidad 141
En el principio era el mercado 141
Personas extraviadas 143
Una historia muy larga 147
Los bueyes con los que hay que arar: el capital humano 150
La piedra filosofal 155
Y el mercado seguía allí 162
La nueva naturaleza 165
El mercado como religión: Ayn Rand 169

6. Las décadas del auge: panorama 175
La nueva economía 176
La hipótesis de los mercados eficientes 178
Fronteras: manual de instrucciones 181
El fin de la izquierda 184
Corte de caja 190

El otro sendero 192
... y un destino conocido 196

7. Una nueva sociedad 199
El dominio público 200
Privatizar es el nombre del juego 204
Una nueva administración 212
Profesiones, rentas, monopolios 215
La batalla por la educación 219
¿Y cómo se reforma la educación? 225
La educación superior 229
La burocratización neoliberal 233

8. El Estado neoliberal 237
La forma del nuevo Estado 237
De camino hacia una teoría del Estado 242
El estado de naturaleza, la naturaleza del Estado 245
El Estado espontáneo: derecho, legislación y libertad 252
Richard Posner: derecho y economía 258
Mano dura, mercado y castigo 261

9. El desenlace 265
El origen de la crisis 265
Esquema de la historia 270
El destino de la profesión económica 273
Tema con variaciones 278
Reacciones, remedios, protestas, y vuelta a empezar 283
Persistencia del atraso 288

10. El opio de los intelectuales 293
El momento neoliberal 293

La industria de la opinión 297
El opio de los intelectuales 300
De vuelta a la naturaleza 306

Apostilla. Parámetros para una alternativa 311

Mínima orientación de lectura 315

PRELIMINAR

En los cuarenta años del cambio de siglo, entre 1975 y 2015, el mundo se transformó por completo, hasta volverse casi irreconocible: con otra economía, otra moral, otra idea de la política y de la naturaleza humana. El proceso venía de lejos, pero en realidad nada lo había anunciado. Las esperanzas de 1970 desaparecieron sin dejar ni rastro. Incluso el lenguaje de 1970 desapareció, sustituido por otro, que entonces hubiera sido casi ininteligible. Esta es la historia de ese cambio.

* * *

En diciembre de 1974, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados. La idea había sido presentada como iniciativa del gobierno mexicano en la reunión de la UNCTAD de 1972, en Santiago de Chile, y adoptada por el Grupo de los 77. Entre otras cosas, establecía el derecho de los estados a regular la inversión extranjera, el derecho a nacionalizar o expropiar bienes extranjeros, con una indemnización que tomase en cuenta todas las circunstancias pertinentes, y el derecho de todos los estados a aprovechar los avances de la ciencia y la tecnología. Estipulaba también que los más desarrollados tenían la obligación de cooperar con los países en desarrollo, y ofrecerles asistencia activa, y facilitarles el acceso a la tecnología. En general, dicho de varias maneras, establecía que los países menos desarrollados tenían derecho a recibir un trato especial, más favorable, en todos los terrenos.

La Carta, presentada en la Asamblea General como Resolución 3281 (XXIX) fue aprobada con 115 votos a favor, 6 en contra, y 10 abstenciones. En contra votaron Estados Unidos, la República Federal de Alemania, Reino Unido, Bélgica, Dinamarca y Luxemburgo —se abstuvo el resto de Europa occidental.

A cuarenta años de distancia todo eso resulta extraño, casi absurdo. Es difícil imaginar una iniciativa de México con ese alcance, que cuente de entrada con el apoyo de India, Etiopía y Brasil. Más todavía, un texto que hable de derechos y sobre todo de deberes económicos de los estados, y que incluya la obligación de facilitar la transferencia de tecnología, por ejemplo. O de ofrecer un trato preferencial a los países más pobres. Es claro que corresponde a otro mundo, muy distinto de éste, de principios del siglo veintiuno.

El cambio es patente, profundo. Las páginas que siguen tratan de explicar en qué consiste, cómo se ha producido. Naturalmente, el proceso no tiene una fecha clara de inicio, y desde luego viene de mucho más atrás: el mundo de los años setenta nos sirve sólo como término de referencia —porque el giro más dramático se produjo entonces. Y naturalmente, como todos los procesos históricos, éste ha sido un resultado más o menos azaroso, contingente, producto de muchos factores. No obstante, estoy convencido de que hay una estructura básica, un eje intelectual, cultural, que da sentido al cambio, y es eso que por abreviar se llama el neoliberalismo.

* * *

Este libro iba a llamarse "El opio de los intelectuales", como se titula el último capítulo. En referencia obvia al libro de Raymond Aron. La explicación está en ese capítulo. El cambio en el nombre es más o menos azaroso, pero la explicación es sencilla: hay una historia detrás del credo neoliberal de los primeros años del nuevo siglo. Y comprender esa historia es absolutamente indispensable para comprender el presente: comprenderla como historia, quiero

decir. Ahora bien, esta es una historia mínima. Eso significa que los argumentos son a veces esquemáticos, algunos reducidos a un trazo, y que muchos de los temas, todos ellos en realidad, ameritarían un tratamiento mucho más extenso; dentro de esos límites, y a pesar de la simplificación, he procurado escribir una historia completa, que permita ver la amplitud y la complejidad del fenómeno.

La lista de agradecimientos podría ser interminable. La hago mínima, menciono sólo a quienes me leyeron, me corrigieron, me indicaron lecturas, temas, me ayudaron a que este libro fuese mejor; lo bueno que tenga, es suyo, y por eso gracias a Antonio Azuela, Ariel Rodríguez Kuri, Blanca Heredia, Carlos David Lozano, Celia Toro, Ernesto Azuela, Francisco Zapata, Iván Ramírez de Garay, Iván Rodríguez Lozano, Juan Espíndola, María Amparo Casar. Gracias también a Pilar Gonzalbo Aizpuru. Y en especial, gracias a Claudio Lomnitz, Javier Elguea y Mauricio Tenorio. Gracias a Leticia y a Fernando, que siempre están, porque no puedo ni imaginar la vida sin ellos. Aparte siempre, porque le debo mucho más de lo que sabría decir, gracias a Beatriz Martínez de Murguía.

INTRODUCCIÓN

Aunque pueda parecer un poco extraño, que lo es, hay que comenzar la historia diciendo que el neoliberalismo sí existe, y tiene ya casi un siglo de existencia. Desde luego, tiene perfiles borrosos, como tantas cosas, y desde luego hay un empleo retórico del término, impreciso, de intención política, que no ayuda a aclarar las cosas, pero el neoliberalismo es un fenómeno perfectamente identificable, cuya historia se puede contar. Es un programa intelectual, un conjunto de ideas acerca de la sociedad, la economía, el derecho, y es un programa político, derivado de esas ideas.

Vaya de entrada que no se trata de un programa sencillo, monolítico, ni tiene una doctrina única, simple, indiscutible. Pero tampoco eso tiene nada de raro, y más bien es la regla en la historia de las ideas políticas. Sería perfectamente posible, por ejemplo, hacer una historia del socialismo, y todos sabríamos de qué se está hablando, aunque sepamos que no hay una única versión del socialismo, y aunque una historia así tuviese que incluir figuras tan distintas como Jean Jaurés, Salvador Allende, Eugene Debs, Friedrich Ebert o Pablo Iglesias. Igualmente, se podría escribir una historia del liberalismo que incluyese a John Stuart Mill, Camilo Cavour, Alexis de Tocqueville, Benito Juárez y José María Blanco-White, liberales todos, con todas sus diferencias —y estas no serían un obstáculo. O sea que la variedad es normal, no es un problema.

La expresión neoliberal, neoliberalismo, comenzó a usarse de un modo más o menos habitual en la década de los ochenta del siglo pasado, y se ha generalizado en los últimos años para refe-

rirse a fenómenos muy distintos. El uso es bastante laxo, a veces inexacto porque se emplea como adjetivo, con intención derogatoria, para descalificar una iniciativa legal, una decisión económica, un programa político. El resultado es que la palabra ha terminado por perder consistencia, y resulta más ambigua conforme más se usa. En ese sentido, neoliberal puede ser casi cualquier cosa, hasta que viene a ser casi todo, y casi nada. Por eso digo que hace falta empezar afirmando que el neoliberalismo existe. Y por eso es necesario a continuación esforzarse por restablecer el sentido de la palabra, ponerle límites, para que sepamos de qué estamos hablando.

El neoliberalismo es en primer lugar, y sobre todo, un programa intelectual, es decir, un conjunto de ideas cuya trama básica es compartida por economistas, filósofos, sociólogos, juristas, a los que no es difícil identificar. Se podría hacer una lista de nombres: Friedrich Hayek, Milton Friedman, Louis Rougier, Wilhelm Röpke, Gary Becker, Bruno Leoni, Hernando de Soto, pero no hace falta. Tienen algunas ideas comunes, también desacuerdos, a veces importantes; en lo más elemental, los identifica el propósito de restaurar el liberalismo, amenazado por las tendencias colectivistas del siglo veinte. Ninguno de ellos diría otra cosa.

Pero el neoliberalismo es también un programa político: una serie de leyes, arreglos institucionales, criterios de política económica, fiscal, derivados de aquellas ideas, y que tienen el propósito de frenar, y contrarrestar, el colectivismo en aspectos muy concretos. En eso, como programa político, ha sido sumamente ambicioso. Del mismo núcleo han surgido estrategias para casi todos los ámbitos: hay una idea neoliberal de la economía, que es acaso lo más conocido, pero hay también una idea neoliberal de la educación, de la atención médica y la administración pública, del desarrollo tecnológico, una idea del derecho y de la política.

Eso quiere decir que la historia del neoliberalismo es de un lado historia de las ideas, y de ideas bastante diferentes, y de otro historia política e historia institucional. También quiere decir, por

otra parte, que el neoliberalismo es una ideología en el sentido más clásico y más exigente del término —que no es necesariamente peyorativo. Diré más: es sin duda la ideología más exitosa de la segunda mitad del siglo veinte, y de los años que van del siglo veintiuno.

Ningún sistema de ideas puede traducirse directamente en un orden institucional, ningún pensador de algún alcance reconocería sus ideas en el arreglo jurídico, político, de un país concreto. El régimen soviético no era una materialización de las ideas de Marx, aunque se le nombrase constantemente, tampoco el sistema neoliberal vigente en buena parte del mundo es reflejo exacto de lo que pudo imaginar Friedrich Hayek, por ejemplo. Pero aquello era una derivación discutible del marxismo, como esto es una derivación discutible del proyecto neoliberal de Hayek y Coase y Friedman. Y pocas veces, acaso nunca, una ideología ha conseguido imponerse de modo tan completo: no es sólo que se hayan adoptado en todo el mundo determinadas políticas económicas, financieras, sino que se ha popularizado la idea de la Naturaleza Humana en que se inspiran, y con ella una manera de entender el orden social, una moral, un abanico amplísimo de políticas públicas.

El neoliberalismo ha transformado el orden económico del mundo, también las instituciones políticas. Ha transformado el horizonte cultural de nuestro tiempo, la discusión de casi todas las disciplinas sociales, ha modificado de modo definitivo, indudable, el panorama intelectual, y ha contribuido a formar un nuevo sentido común. Esa es la historia que quiero contar en las páginas que siguen.

No es exagerado decir que vivimos, globalmente, un momento neoliberal. Para tener una imagen más clara de lo que eso significa, podemos imaginar una evolución histórica del mundo occidental, cuya estructura en los últimos dos siglos sería más o menos como sigue. En primer lugar, hay un momento liberal, derivado de la Ilustración, que comienza en las últimas décadas del siglo XVIII e incluye la revolución estadounidense, la revolución francesa, las

independencias americanas, es un momento que tiene su auge a mediados del siglo XIX, con la ampliación de los derechos civiles y políticos, y que entra en crisis como consecuencia de la presión del movimiento obrero y las varias formas de socialismo. Sigue lo que se podría llamar el momento keynesiano, o bienestarista, que se perfila a fines del XIX, y se impone de manera general tras la crisis de 1929, y sobre todo con la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría. Seguridad social, servicios públicos, fiscalidad progresiva. Llega hasta la década de los setenta. Y a continuación viene el momento neoliberal, en el que estamos, cuyo origen está en la discusión del keynesianismo de los años cuarenta, pero que se impone progresiva, masivamente a partir de 1980, y cuyo predomino en términos generales se prolonga hasta la fecha.

Conviene de entrada proponer una idea esquemática del neoliberalismo, para entendernos. A pesar de todas las diferencias que hay entre sus partidarios —y en ocasiones son verdaderamente importantes— hay un conjunto de ideas básicas que comparten todos ellos, y que forman, por decirlo así, la columna vertebral del programa.

En primer lugar se caracteriza porque es muy diferente del liberalismo clásico, del siglo XIX. De hecho, ya lo veremos con más detenimiento, el neoliberalismo es en buena medida producto de una crítica del liberalismo clásico. Algunos propagandistas, sobre todo en los tiempos recientes, prefieren adoptar como emblema la imagen de Adam Smith, y reivindican una larga continuidad, de siglos, de las ideas liberales, incluso de las leyes y de las políticas liberales, como si las diferencias fuesen de poca monta. La verdad es que la ruptura es clara, definitiva. Queda el prestigio de Adam Smith, la metáfora de la "mano invisible", pero poco más, nada sustantivo.

La diferencia resulta básicamente de la convicción de que el mercado no es un hecho natural, no surge de manera espontánea ni se sostiene por sí solo, sino que tiene que ser creado, apuntalado, defendido por el Estado. Es decir, que no basta con la absten-

ción, no basta el famoso *laissez-faire*, dejar hacer, para que emerja y funcione. En consecuencia de ello, al Estado le corresponde un papel mucho más activo del que suponían los liberales de los siglos anteriores. El programa neoliberal, contra lo que imaginan algunos críticos, y contra lo que proclaman algunos propagandistas, no pretende eliminar al Estado, ni reducirlo a su mínima expresión, sino transformarlo, de modo que sirva para sostener y expandir la lógica del mercado. O sea que los neoliberales necesitan un nuevo Estado, a veces un Estado más fuerte, pero con otros fines.

Un segundo punto en común: la idea de que el mercado es fundamentalmente un mecanismo para procesar información, que mediante el sistema de precios permite saber qué quieren los consumidores, qué se puede producir, cuánto cuesta producirlo. De hecho, el mercado ofrece la única posibilidad real para procesar toda esa información, y por eso ofrece la única solución eficiente para los problemas económicos, y la mejor opción, la única realista para alcanzar el bienestar. La competencia es lo que permite que los precios se ajusten automáticamente, y a la vez garantiza que se hará el mejor uso posible de los recursos. No hay mejor alternativa.

El mercado es insuperable en términos técnicos. Pero también en términos morales. Porque permite que cada persona organice su vida en todos los terrenos de acuerdo con su propio juicio, sus valores, su idea de lo que es bueno, deseable. El mercado es la expresión material, concreta, de la libertad. No hay otra posible. Y toda interferencia con el funcionamiento del mercado significa un obstáculo para la libertad —ya sea que se prohíba consumir una droga, contratarse para trabajar doce horas diarias, o buscar petróleo. Los neoliberales tienden a desconfiar de la democracia, dan siempre prioridad absoluta a la libertad, es decir, al mercado, como garantía de la libertad individual.

Otra idea más acompaña al programa neoliberal en todas sus versiones: la idea de la superioridad técnica, moral, lógica, de lo privado sobre lo público. Hay muchas fórmulas, muchos registros,

hay muchas maneras de explicarla. En general, se supone que en comparación con lo privado, lo público es siempre menos eficiente, ya se trate de producir energía, administrar un hospital o construir una carretera; se supone que lo público es casi por definición propenso a la corrupción, al arreglo ventajista a favor de intereses particulares, algo inevitablemente político, engañoso, turbio. Y por eso ha de preferirse siempre que sea posible una solución privada.

Derivadas de esas tres ideas básicas, que pueden elaborarse de varios modos, hay otras también compartidas de un modo bastante general. Por ejemplo, que la realidad última, en cualquier asunto humano, son los individuos, que por naturaleza están inclinados a perseguir su propio interés, y que quieren siempre obtener el mayor beneficio posible. O por ejemplo la idea de que la política funciona como el mercado, y que los políticos, igual que los funcionarios y los ciudadanos, son individuos que buscan el máximo beneficio personal, y nada más, y que la política tiene que entenderse en esos términos —sin el recurso engañoso del interés público, el bien común o cualquier cosa parecida. O bien, que los problemas que pueda generar el funcionamiento del mercado, contaminación o saturación o desempleo, serán resueltos por el mercado, o que la desigualdad económica es necesaria, benéfica de hecho, porque asegura un mayor bienestar para el conjunto.

No creo que hagan falta más detalles por ahora. En unos cuantos trazos, eso es el neoliberalismo como programa intelectual. Ahora bien, a partir de esas ideas se ha desarrollado una práctica, y se ha promovido un conjunto de reformas legales e institucionales que han terminado por imponerse prácticamente en todo el mundo. Las líneas comunes son fáciles de reconocer. Privatización de activos públicos: empresas, tierras, servicios; liberalización del comercio internacional; liberalización del mercado financiero y del movimiento global de capitales; introducción de mecanismos de mercado o criterios empresariales para hacer más eficientes los servicios públicos; y un impulso sistemático hacia la

reducción de impuestos y la reducción del gasto público, del déficit, de la inflación.

Nada de eso, ni en las ideas ni en las recomendaciones prácticas, es enteramente nuevo. La formación del programa neoliberal ha sido larga, complicada. La novedad en las décadas del cambio de siglo es que todo ello haya cristalizado en un movimiento global, que consiguió transformar el horizonte cultural del mundo entero en poco más de veinte años. Lo que sigue es una historia mínima de ese proceso, un intento de explicar de dónde vienen las ideas, y cómo se han traducido en iniciativas concretas.

1. EL ORIGEN

El origen del movimiento neoliberal se puede fechar con perfecta claridad en los años treinta del siglo pasado. El impulso venía de antes, pero en buena medida se concretó como reacción ante las consecuencias de la crisis de 1929, la Gran Depresión y lo que se dio en llamar el *New Deal*, como reacción ante el crecimiento simultáneo del fascismo y el comunismo. Sobre el propósito no había dudas. Se trataba de dar nueva vitalidad a los principios liberales, que no pasaban por un buen momento. La historia es como sigue.

Recuperar el liberalismo: el Coloquio Lippmann

La decadencia del liberalismo venía de bastante lejos. En el último tercio del siglo XIX había empezado a perder terreno en Europa como consecuencia de varios factores, en particular las condiciones de vida miserables de la clase obrera, las que retrataron Dickens y Zola, y la presión del movimiento socialista, de los sindicatos. La vieja política de *laissez-faire*, dejar que el mercado funcionase libremente para que de manera natural se produjese el bienestar general resultaba insostenible. En todas partes comenzó a adoptarse una nueva legislación laboral, que incluía toda clase de restricciones, desde la prohibición del trabajo infantil, hasta jornadas máximas, descanso obligatorio, etcétera, y el Estado empezó a hacerse cargo de obras y servicios públicos.

Los principios liberales se mantuvieron en casi todos los países centrales, en casi todo Occidente, pero acompañados de

preocupaciones económicas enteramente nuevas, sobre todo la necesidad de intentar alguna clase de redistribución del ingreso. La idea fundamental, derivada de la crítica socialista de los derechos civiles, era que la libertad no tenía sentido sin la garantía de un conjunto de condiciones materiales, empezando por un ingreso mínimo, salud, educación. A ese intento, que fue el de Thomas Hill Green, Leonard Hobhouse, Bernard Bosanquet, se le llamó Nuevo Liberalismo, también Liberalismo Social —en el caso de Friedrich Naumann, por ejemplo. Eso era lo que quedaba del liberalismo, lo que tenía vigencia en todo caso, a principios del siglo veinte, es decir, algo muy parecido a lo que después sería la socialdemocracia.

El panorama se complicó todavía más para el liberalismo con la Primera Guerra Mundial, por dos razones. Una, fue la primera guerra total, que comprometió masas de cientos de miles de soldados, millones, y requirió una cantidad gigantesca de recursos, por cuyo motivo todos los estados combatientes tuvieron que intervenir para controlar la producción, la distribución y la venta de toda clase de bienes, y tuvieron que regular el trabajo como nunca antes. No era fácil después, una vez que se había visto que era posible el control político de la economía, no era fácil, digo, volver atrás y dejar que el mercado funcionase sin trabas. Fundamentalmente, y es la segunda razón, porque se había movilizado a millones de hombres para el combate, se les había exigido un sacrificio inmenso por la patria, y no se les podía devolver a la vida civil en las mismas condiciones de subordinación en que estaban antes. El caso es que después de la Gran Guerra se inicia lo que Élie Halévy llamó "la era de las tiranías" —prolegómeno de lo que llegaría veinte y treinta años después.

La crisis de 1929 fue el momento definitivo. Provocó la conmoción política e ideológica que se sabe, sobre todo porque produjo un desempleo masivo en todos los países europeos y en Estados Unidos. Ya no se trataba de que pudiese sobrevivir un liberalismo económico más o menos puro, eso quedaba descartado, sino sen-

cillamente de que sobreviviera la economía de mercado. En todos los países industrializados se intentó reactivar el aparato productivo, con más o menos éxito, con más o menos intensidad, mediante el gasto público, y se trató de paliar algunas de las consecuencias más graves de la depresión. Fue lo que en Estados Unidos, bajo la presidencia de Franklin D. Roosevelt, se llamó el *New Deal*, y lo que en general se identifica con el pensamiento económico de John Maynard Keynes.

A todo ello hay que sumar el nuevo horizonte que se había abierto a partir del triunfo de la revolución bolchevique en Rusia, en 1917, el entusiasmo que inspiraba el nuevo régimen, y el crecimiento de los partidos comunistas en toda Europa. También, por supuesto, el auge del fascismo y del nacionalsocialismo, con numerosas variantes nacionales prácticamente en todo el continente, desde Falange Española hasta Acción Francesa o la *British Union of Fascists* de Oswald Mosley. En Estados Unidos Sinclair Lewis advertía de la amenaza en *It can't happen here* (1935).

En resumen, en los años treinta los sistemas parlamentarios están en general de capa caída, ofrecen la imagen de algo anticuado, ineficiente, anquilosado. Los derechos individuales resultan también sospechosos, como producto de un individualismo insolidario, burgués, decimonónico, que queda muy deslucido frente al entusiasmo que inspiran las manifestaciones de masas, la idea nacional o las fantasías sobre la raza, el destino histórico de los pueblos —o del proletariado. En esas horas bajas del liberalismo un grupo de intelectuales, académicos, políticos, se plantean la necesidad de renovarlo, darle nueva vida, conscientes de que en algunos aspectos tendrá que ser otro.

Es importante tener presente ese origen para entender el aliento casi apocalíptico de muchos de los textos clásicos del neoliberalismo. Literalmente, en esos años, se encuentran ante el fin del mundo: donde se mire no hay más que ideologías colectivistas, partidos de masas, militancia nacional, étnica, gobiernos que desconfían del mercado, y un liberalismo apocado, muy venido a

menos, de identidad borrosa, partidario sobre todo de reformas sociales.

Es posible poner una fecha concreta en el acta de nacimiento. Entre el 26 y el 30 de agosto de 1938, convocada por Louis Rougier, se reunió en París una conferencia internacional con motivo de la publicación de la versión francesa del libro de Walter Lippmann, *The Good Society*. Asistieron 84 personas. Entre los asistentes, los franceses Jacques Rueff, Louis Boudin, Raymond Aron, Ernest Mercier; los alemanes Wilhelm Röpke, Alexander Rüstow; también Friedrich Hayek y Ludwig von Mises, austriacos, el español José Castillejos, los estadounidenses Bruce Hopper y Walter Lippmann. En la reunión, que se conocerá en adelante como el Coloquio Lippmann, se buscaba establecer una nueva agenda para el liberalismo. El motivo básico no admitía dudas, se trataba de la defensa del mercado, del mecanismo de precios como única forma eficiente de organización de la economía, y la única compatible con la libertad individual, pero también, con la misma energía, se trataba de la defensa del Estado de Derecho: leyes estables, principios generales, inalterables, y un sistema representativo. En las conclusiones también se admitía, como parte de una solución de compromiso, que podía ser necesario aunque fuese de modo transitorio algún sistema de seguridad social con financiamiento público.

En las sesiones se propuso, y se aceptó, la idea de crear un Centro Internacional de Estudios para la Renovación del Liberalismo. No se llegará a formar, porque en un año estallará la nueva guerra, y durante algún tiempo no habrá recursos ni ánimo para eso. Se discutió igualmente en 1938 el nombre que podría adoptar el movimiento. Rueff propuso "liberalismo de izquierda", Boudin sugirió "individualismo", Rougier prefería "liberalismo positivo", finalmente, a propuesta de Rüstow, se optó por "neoliberalismo", para dejar claro que no se trataba del liberalismo clásico, manchesteriano, pero tampoco del Nuevo Liberalismo de Hobhouse y Hill Green. El nombre además era sencillo, directo.

El acuerdo básico, punto de partida para la renovación del liberalismo, era la restauración del mercado. Aparte de eso, los participantes del coloquio estaban de acuerdo en la necesidad urgente de combatir el "colectivismo", y casi todos denunciaron los riesgos de las políticas de reactivación económica mediante obras públicas y gestión monetaria. Pero también hubo diferencias entre ellos, que tienen su interés. La más importante, la que oponía a los austriacos, Hayek y Mises, de un liberalismo mucho más intransigente, que no admitía concesiones, con los más moderados, Rüstow y sobre todo Lippmann, que veían con mayor simpatía los ensayos de Roosevelt, y el gasto social.

En adelante, ya lo veremos, la escuela austriaca va a ser dominante en el movimiento neoliberal, sobre todo por la energía de Hayek y la monumental ambición de su obra. No obstante, en París en 1938 domina el punto de vista de Lippmann, en particular la idea básica de *The Good Society*, que entusiasma a Louis Rougier. Vale la pena un resumen.

En pocas palabras, Lippmann viene a decir que el régimen liberal no es espontáneo, sino producto de un orden legal que presupone la intervención deliberada del Estado. La expresión *laissez-faire*, dejar hacer, fue durante mucho tiempo un eslogan más o menos atractivo, pero no podría servir como programa político: imaginar que el mercado es una institución natural, que surge por sí sola, y que no necesita sino que se aparte el Estado, es ingenuo, dogmático, y por eso peligroso. El mercado es un hecho histórico, se produce. Y depende de un extenso sistema de leyes, normas, instituciones: derechos de propiedad, patentes, legislación sobre contratos, sobre quiebras y bancarrotas, sobre el estatus de las asociaciones profesionales, los oficios, las empresas, legislación laboral, financiera, bancaria. Nada de eso es natural. Pero además no basta con que esas leyes se hayan dictado en algún momento. El orden no es definitivo. Una economía liberal necesita adaptarse permanentemente al cambio, necesita restaurar siempre de nuevo las condiciones de la competencia, que la inercia social tiende a destruir.

La idea puede parecer hoy una simpleza, casi un lugar común. En su momento sirvió para que la intención de renovar el liberalismo, mediante la recuperación del mercado, cristalizase en un programa político concreto.

Otro argumento de Lippmann tiene interés. El propósito fundamental de la ley en un sistema liberal es evitar la arbitrariedad, estabilizar las expectativas sobre el comportamiento de todos. Eso significa que la ley tiene que ofrecer un marco general de normas para ordenar las relaciones, un conjunto de derechos recíprocos, pero no puede dictar ninguna conducta específica ni puede decir nada sobre los propósitos de nadie, ni sobre lo que cada quien considera valioso. El derecho establece el marco de la libertad, nada más, nada menos.

No es fácil ver de entrada las implicaciones, porque parece algo muy obvio. La dificultad está en distinguir una cosa de otra. Veamos. Los extremos están claros: el derecho puede legítimamente establecer la libertad de expresión, la libertad de trabajo, la libertad de tránsito, por ejemplo, sin que eso afecte a la idea que cada quien se hace de su vida, o lo que quiere hacer con ella; en cambio, no puede establecer que se quiten sus propiedades a estos o aquellos individuos concretos, para entregárselas a otros, no puede exigir a nadie que se dedique a una profesión en particular, ni decidir lo que puede hacer con su dinero. Dicho de otro modo, el Estado puede enunciar principios, pero no dar órdenes. El problema es que la mayoría de las leyes y reglamentos están en una zona gris. No son principios generales, pero tampoco instrucciones de tipo militar, ni decisiones confiscatorias. Buena parte de las batallas del neoliberalismo tienen que ver con esa clase de asuntos: la idea de que la educación sea obligatoria, pongamos por caso, o que se financie con recursos públicos, o que se cobren impuestos, y más a quienes más ganan, y que se empleen para aliviar la pobreza.

En adelante, se dedicarán volúmenes enteros a analizar la diferencia entre el orden aceptable, en que un conjunto de princi-

pios permite la acción libre, espontánea de todos, y el orden tiránico, en que se imponen obligaciones inadmisibles para una sociedad libre. En su momento, con el fascismo ocupando el centro de la escena en Europa, la oposición parece diáfana, necesaria, y parece incluso fácil de establecer.

En resumen, en ese primer momento los neoliberales se identifican por una nueva manera de entender la relación entre mercado y Estado, entre política y economía. En primer lugar, afirman que el Estado tiene que generar las condiciones para la existencia y el buen funcionamiento del mercado, es decir, que no hace falta reducirlo, o eliminarlo, sino darle otra orientación. En segundo lugar, a diferencia de los liberales clásicos, dan prioridad a la libertad económica sobre la libertad política, ven en la impersonalidad del mercado, donde cada quien decide por su cuenta, la mejor garantía de la libertad y el bienestar. Sobre la democracia, sobre los derechos políticos tienen más dudas, pero están convencidos de que el camino hacia la libertad comienza en el mercado.

Desde luego, las ideas no son enteramente nuevas, aunque sí sea una novedad el programa mismo. El temor de que la espontaneidad social, la libertad individual sea avasallada por el Estado es parte del espíritu del tiempo. Está, sin ir más lejos, en *La rebelión de las masas*, de Ortega y Gasset, por ejemplo. Y se ve confirmado en esos años por las noticias de todos los días en la Unión Soviética, en Italia, en Alemania. O en Estados Unidos para los más aprensivos.

Antecedentes: el mercado según Ludwig von Mises

Me interesa reparar en un libro un poco anterior, que importa como antecedente, y como modelo también de mucho de lo que vendría después. Se trata de *Socialismo*, de Ludwig von Mises, que se publicó originalmente en 1922, en Austria. Tardó en traducirse al inglés, y en circular masivamente, pero es una de las raíces inte-

lectuales del neoliberalismo. Es un libro voluminoso, reiterativo, retórico, cuya argumentación es casi siempre superficial, en mucho irrelevante, pero que importa porque presenta dos o tres ideas básicas del programa neoliberal (y porque el propio Mises es una de las figuras notables, de los fundadores).

El libro se presenta como una crítica científica del socialismo. Quiere demostrar que es imposible ponerlo en práctica. El problema (recuérdese que es un libro escrito en 1922) es que no puede apoyarse en el análisis empírico de ningún régimen socialista. No tiene otro ejemplo histórico que el de la naciente Unión Soviética, que desde 1918 está inmersa en la guerra civil. De modo que a pesar de la reiterada, insistente, aparatosa proclamación de su carácter científico, empírico, es un texto fundamentalmente especulativo. Expone Mises su idea de lo que sería una sociedad socialista, que incluye cosas tan improbables como la supresión del matrimonio, y a continuación demuestra que ese orden sería imposible. Los ejemplos a los que se refiere de pasada como aproximaciones a lo que sería el socialismo son el Egipto de los faraones, el imperio de los Incas, y el estado de los jesuitas en Paraguay. O sea, que como crítica del socialismo no tiene en realidad mucho interés.

Pero hay otras cosas en el libro. Para empezar, la convicción de que los viejos principios liberales tienen que revisarse en su totalidad, para ofrecer un nuevo fundamento sociológico, político, económico, a la doctrina liberal. También la afirmación de un utilitarismo radical, que le permite a Mises decir que cualquier forma de cooperación social tiene que derivarse de un reconocimiento racional de su utilidad, y sólo será legítima si los individuos que contribuyen a ella ven reflejado su interés. En asuntos más concretos, también hay una crítica intransigente del gasto social como una forma de "disipación del capital", que contribuye al aumento del consumo de las masas en detrimento del capital existente —y sacrifica por tanto el porvenir, a favor del presente. Es difícil encontrar, en el siglo veinte, una formulación más nítida de esa idea.

De hecho, Mises anticipa un motivo retórico que será fundamental en la carrera del neoliberalismo cuando califica todas las medidas de protección legal del trabajo como recursos del "destruccionismo". Según su argumentación, la limitación de la jornada laboral afecta al rendimiento de la economía; la prohibición del trabajo infantil perjudica sobre todo a las familias obreras, que se ven privadas de ese posible ingreso; los seguros contra accidentes y enfermedades laborales contribuyen al aumento de ambas cosas, accidentes y enfermedades; el seguro de desempleo produce desempleo; y el seguro social, en cualquiera de sus formas, debilita la voluntad y corrompe la moral de los trabajadores. Llama la atención la aspereza del lenguaje, pero en su momento, en la Viena de entreguerras, es el tono habitual del debate político.

La mayor violencia verbal de *Socialismo* está reservada a los sindicatos. También en eso señala un camino. Su argumento descansa sobre la idea de que los sindicatos tienen privilegios ilimitados, que les permiten obtener todo lo que desean a expensas del resto de la población. De modo que su existencia misma es incompatible con cualquier sistema de organización social —entre otras cosas, porque su medio de acción específico, la huelga, no es más que terrorismo.

En Mises hay también una veta populista que estará después entre los recursos retóricos más eficaces del neoliberalismo. En su caso, deriva específicamente de una confusión entre mercado y democracia, que resulta del hecho de que en ambos casos la gente elige algo. El orden social capitalista, dice Mises, debería llamarse democracia económica, puesto que el poder de los empresarios depende del voto de los consumidores, que son soberanos, igual que en la política, de modo que la riqueza es siempre resultado de un plebiscito: son los consumidores los que hacen ricos a los pobres y pobres a los ricos, como hacen a unos diputados, alcaldes, jefes de estado. El hecho de que en esa democracia económica el derecho a voto dependa de la riqueza ni siquiera se plantea. La amenaza real, para Mises, es el Estado, que pretende interferir con

la voluntad de los consumidores mediante leyes, reglamentos, prohibiciones. La gente sabe lo que quiere: "¿quién es el profesor X para arrogarse el privilegio de descartar la decisión de los consumidores?"

Todo eso, los argumentos, el tono, las metáforas, todo aparecerá de nuevo y con mucha frecuencia, lo veremos. Parecerá cada vez más sólido, indiscutible. Pero acaso lo más importante del libro sea la conceptualización del mercado, que sirve como recurso para criticar al socialismo. El socialismo es imposible, dice Mises, porque pretende eliminar el sistema de precios, y sin precios no se puede organizar la vida económica, porque no se puede saber qué quiere la gente, qué necesita, qué valora, qué puede producir. El precio es un signo que incorpora de manera automática toda esa información, y por eso sirve para orientar la economía —en eso estriba su utilidad. El giro es fundamental: el mercado no se define ya como un sistema de circulación de bienes, sino como mecanismo para procesar información. Nuevamente, una idea bastante sencilla, pero que tiene consecuencias incalculables.

Von Mises no va a tener mucha presencia en el movimiento neoliberal de las décadas siguientes. Entre otras cosas, porque la mayoría de sus partidarios le parecen demasiado flojos, demasiado transigentes con el colectivismo. Y él va a ponerse aparte.

La señal de alarma: camino de servidumbre

La iniciativa después del Coloquio Lippmann corresponde a otro austriaco: Friedrich Hayek. Es sin duda la figura mayor de la constelación neoliberal, la de mayor influencia. Durante la Segunda Guerra Mundial, exiliado en Reino Unido, escribe el libro que será término de referencia durante el resto del siglo: *Camino de servidumbre*. Se publicó en 1944.

El argumento se puede resumir en una frase: todo movimiento hacia el socialismo, o hacia la planificación de la economía, tan

moderado como se quiera, amenaza con llevar finalmente al totalitarismo. En el prefacio a la edición de 1976 intentó modular un poco más la idea, pero en los años cuarenta no se andaba con paños calientes. Hayek escribe en Reino Unido, durante la guerra contra Alemania, y escribe como exiliado, con un ánimo casi apocalíptico. Según veía las cosas, Inglaterra estaba en riesgo inminente de repetir la suerte de Alemania: hemos abandonado, decía, la libertad económica, sin la cual nunca existió libertad personal, ni política, y hemos emprendido la sustitución del mecanismo anónimo del mercado por la dirección colectiva, consciente de la economía. Y ése es el camino de la servidumbre, puesto que la planificación económica conduce indefectiblemente a la dictadura.

Es muy característico de su manera de argumentar el proponer alternativas simples, absolutas, sin término medio: libertad o dictadura, orden espontáneo o artificial, organismo u organización. No es sólo un recurso retórico. O en todo caso, como recurso retórico tiene también implicaciones —conceptuales y políticas. En algún momento, en *Camino de servidumbre*, casi como curándose en salud, dice que los extremos lógicos, o sea, el control absoluto por parte del Estado o el imperio absoluto del mercado, no son posibles —pero en todo momento argumenta como si lo fuesen. No es un asunto menor. Publicado el libro, Keynes escribió a Hayek para hacerle notar el problema, y su importancia: dado que los extremos lógicos son imposibles, sólo Estado o sólo mercado, es necesario trazar la frontera en algún lugar, entre competencia y planeación, y eso es un problema eminentemente práctico. No una diferencia insalvable.

La objeción no hizo ninguna mella en Hayek. Porque su argumentación básica depende de la alternativa maniquea, de que se tome en serio como tal, de todo o nada. Varias veces repite en el libro que no hay más opciones que el orden gobernado por la disciplina impersonal del mercado o el dirigido por la voluntad de unos cuantos individuos. Va un poco más lejos en alguna ocasión, para hacer más dramática la disyuntiva: "competencia y dirección

centralizada son métodos incompatibles, y son pobres, insuficientes si se aplican de modo parcial, incompleto, de modo que la mezcla de las dos será siempre peor que si se hubiese confiado en uno cualquiera de ellos". Es claro que se trata de una estrategia retórica para hacer más apremiante la elección, para hacer más gravosa la idea de una economía mixta. No deja de tener un aire de argumento falaz, más o menos frecuente en los textos de Hayek.

Por lo demás, en lo sustantivo, el libro presenta ya en esquema los dos grandes argumentos que componen su obra. En primer lugar, como en Mises, la idea de que el sistema de precios en una economía libre permite procesar una cantidad ingente de información, imposible para ninguna cabeza humana. Y que por eso la competencia es el único método capaz de coordinar la conducta de la gente sin recurrir a la coacción, y es el único que permite el funcionamiento eficaz de la economía. En segundo lugar, como en Lippmann, el tema del derecho. En una sociedad libre el Estado tiene que establecer las reglas generales, que obligan a todos, y que permiten las elecciones libres de cada uno. Pero nunca puede meterse a regular asuntos concretos, ni decidir la redistribución de los recursos, ni favorecer de ningún modo a grupos sociales específicos mediante leyes particulares, a riesgo de degenerar en tiranía.

Camino de servidumbre es un libro de guerra. Así pensado y así escrito. Si se toma eso en cuenta se entiende el énfasis en las virtudes inglesas como expresión última de la civilización: independencia, confianza en uno mismo, iniciativa individual, responsabilidad, tolerancia, desconfianza hacia el poder. Y se entiende también que el colectivismo, como amenaza catastrófica, inminente, aparezca como una enfermedad típicamente alemana, hecha de puro odio hacia los valores de Occidente —que después produce esas formas simétricas de la opresión que son el fascismo y el comunismo. El enemigo, está claro, es Alemania.

En los treinta años siguientes Hayek va a elaborar extensamente esas ideas, pero en lo fundamental su pensamiento está ya acabado y completo ahí. Incluso en detalles muy concretos, que

tendrán relevancia muchos años después, como su desconfianza hacia la democracia: a menudo, dice, ha existido una libertad cultural y espiritual mayor bajo un régimen autocrático que bajo algunas democracias. La afirmación resulta un poco extraña en el contexto, pero es una pieza necesaria para el programa neoliberal.

Al mismo tiempo, durante la guerra, y en constante correspondencia con Hayek, escribió Karl Popper otro libro de propaganda filosófica, de parecida importancia: *La sociedad abierta y sus enemigos*. Era, en sus palabras, su contribución al esfuerzo bélico —una derivación de las ideas que había expuesto en el seminario de Hayek en la London School of Economics, en 1936, bajo el título de "Miseria del historicismo", para denunciar las pretensiones científicas del marxismo. A diferencia del libro de Hayek, incisivo y concentrado, de energía casi panfletaria, el de Popper es un largo alegato contra la planificación de más de ochocientas páginas, que echa mano sobre todo de la historia de las ideas, comenzando con Heráclito. A ritmo lento, con cadencia de profesor, señala a los enemigos de la Sociedad Abierta: Platón, Hegel, Marx, unidos por un común utopismo revolucionario, que querría cambiar la sociedad de arriba abajo, a partir de un diseño racional. Si no otra cosa, el título va a tener un enorme éxito. La noción de Sociedad Abierta es borrosa, ambigua incluso, pero también por eso mismo atractiva. Y se va a emplear en adelante, con mucha frecuencia. Los argumentos de Popper, en cambio, largamente elaborados a partir de viejos libros de filosofía, no encuentran mayor resonancia.

La fundación de la Sociedad Mont Pélerin

En los meses y años siguientes, terminada la guerra, se perfila con rapidez el nuevo enemigo del mundo libre, la Unión Soviética. No obstante, en esos primeros tiempos, en los años de la victoria, la obra de Hayek no inspira mucho interés. Ni la de Popper. Durante su campaña electoral en junio de 1945 Churchill había echado

mano de la línea argumental de *Camino de servidumbre*: la política socialista aborrece la idea británica de libertad, y está inseparablemente vinculada con el totalitarismo, porque siempre necesitará "alguna clase de GESTAPO" para controlar a la sociedad. El electorado inglés no quería oír eso. En unos pocos meses se promulgó la nueva ley de educación, se creó el Servicio Nacional de Salud, un sistema de pensiones y el seguro de desempleo. Después de seis años de guerra, después de haber pedido a millones que se sacrificasen por la patria, era imposible sostener al Estado con impuestos al consumo mayoritario, o suprimir el gasto social.

Otro tanto sucedía en el resto de los países centrales: Estados Unidos, Francia, Holanda, Alemania. En la periferia fueron los años de la descolonización, el desarrollismo. Y estaba además la Unión Soviética, no sólo como amenaza militar, sino como alternativa ideológica, como modelo de industrialización acelerada para los países periféricos, y estaba la presión de los partidos comunistas, sobre todo en Francia e Italia. De modo que, a la sombra del "socialismo real", en la mayor parte del mundo comenzaron tres décadas de lo que por abreviar, de manera un tanto inexacta, podemos llamar el "consenso keynesiano": educación y salud públicas, elevados impuestos al ingreso, regulación de los mercados, control de cambios, subsidios a la producción, seguro de desempleo. Los neoliberales estaban al margen de la discusión pública.

Al margen, pero muy activos. En particular Hayek, que mantuvo con insistencia el proyecto de un centro para la reconstrucción del liberalismo del que se había hablado en el Coloquio Lippmann. Finalmente consiguió el dinero, convenció a un grupo de académicos, a empresarios. Pero el proyecto era ya muy diferente: en su organización, en su membresía, y sobre todo en su financiamiento y en su intención, era otra cosa. Mucho más político, más estadounidense, más empresarial, y con una ambición mucho más concreta también.

La reunión que sirvió de arranque para el nuevo proyecto se llevó a cabo en el Hotel du Parc, de Mont Pélerin, frente al lago

Lemán, en Suiza, del 1 al 10 de abril de 1947. El propósito lo había enunciado Hayek de modo transparente. Se trataba de "cultivar ciertos estándares comunes de juicio y de moral", y "elaborar una filosofía de la libertad que ofrezca una alternativa a las ideas dominantes". No era, nunca sería, una organización plural, ni un centro académico, sino un grupo político con un programa de largo plazo que no admitía dudas. Nuevamente, Hayek lo explica muy bien: "debemos reclutar y entrenar un ejército de luchadores por la libertad, y trabajar para formar y guiar a la opinión pública".

A esa primera reunión en Mont Pélerin asistieron 38 invitados. El grupo era muy distinto del que había acudido a París nueve años antes. La selección había seguido criterios ideológicos bastante estrechos, tenía mucha más importancia la delegación de Estados Unidos, y el proyecto contaba desde el principio con financiamiento empresarial, del suizo Albert Hunhold en un principio, y en adelante también del empresariado estadounidense más reacio al *New Deal* del presidente Roosevelt, de Antony Fisher, y Harold Luhnow, del Volker Fund. La declaración de intenciones con que se cerró la reunión del Hotel du Parc comenzaba con un tono dramático: "Los valores centrales de la civilización están en peligro"; y señalaba como causas el predominio de una interpretación de la historia que niega que haya "estándares morales absolutos", y teorías que ponen en duda el imperio de la ley, cuya influencia era acentuada por la decadencia de la fe en la propiedad privada y el mercado.

En contraste con ese tono, se escogió para la agrupación el nombre absolutamente anodino de Mont Pélerin Society (contra el que había propuesto Hayek, más explícito y de mayores ambiciones intelectuales, Acton-Tocqueville Society). Bajo ese nombre se registró formalmente en Illinois el 6 de noviembre de 1947, con Friedrich Hayek como presidente, y Walter Eucken (Alemania), Jacques Rueff (Francia), Frank Knight (Estados Unidos), John Jewkes (Reino Unido) y William Rappard (Suiza) como vicepresidentes. Siguió siendo siempre, es hasta la fecha,

una organización exclusiva, de ortodoxia ideológica muy vigilada, y también ha mantenido hasta la fecha el mismo perfil, deliberadamente discreto.

Nada de eso es por accidente. El proyecto de Hayek consistía en reunir a una elite de pensadores afines, escogidos cuidadosamente, y mantenerla alejada de los reflectores —que no llamase mucho la atención. Esa elite, la Mont Pélerin Society, debía ser el corazón de una estructura mucho más amplia, que incluiría facultades y departamentos académicos en varias universidades, como la escuela de economía de la Universidad de Chicago, para empezar, y en un círculo exterior, por decirlo así, mucho más visible, un extenso sistema de centros de estudios, centros de documentación y análisis, empresas de asesoría, fundaciones, dedicados a difundir las ideas neoliberales.

El propósito a largo plazo era influir sobre el electorado, en particular en los países centrales, en Estados Unidos y Europa Occidental. El procedimiento era un poco extraño para un movimiento liberal, pero no tiene ningún misterio: se trataba de ponerle delante a la gente las ideas correctas. Para eso era necesario, según la expresión de George Stigler, capturar la imaginación de las elites decisivas, mediante la elaboración de doctrinas, argumentos, programas políticos y económicos en que esas elites pudiesen ver representado su propio interés. A continuación había que dirigirse a quienes forman la opinión, a los que Hayek llamaba, con una fórmula memorable, los "vendedores de ideas de segunda mano", es decir, intelectuales, periodistas, locutores, maestros de escuela, escritores, agitadores, líderes políticos.

Para eso debían servir las fundaciones, los centros de estudios. Pero sin que fuese notoria la intención de difundir un sistema de ideas en particular, para evitar que se pusieran en duda sus análisis, sus recomendaciones de política. Hayek era especialmente aprensivo a este respecto, pero la preocupación estaba presente en la declaración inicial de la Mont Pélerin Society: "este grupo no pretende difundir propaganda, no quiere establecer ninguna orto-

doxia, no se alinea con ningún partido". Algunos de los centros de estudio se dedican a un tema específico, otros se ocupan de asuntos de interés general. Su vínculo con la Mont Pélerin Society es siempre indirecto, discreto.

Menciono algunos de ellos, para tener una idea del conjunto. Entre los primeros está la Foundation for Economic Education, de Leonard E. Read en Estados Unidos, creada en 1946 y financiada por Harold Luhnow, a través del Volker Fund; también el Institute of Economic Affairs, del Reino Unido, fundado por Antony Fisher en 1955, y dirigido después por Ralph Harris y Arthur Seldon. En las décadas posteriores habría muchos más. En Estados Unidos, la Heritage Foundation, por ejemplo, creada en 1973 con dinero del empresario cervecero Joseph Coors; el Cato Institute, de 1977, financiado inicialmente por el petrolero Charles Koch; el Manhattan Institute, de 1978, auspiciado también por Anthony Fisher. En el Reino Unido, el Council for Policy Studies, de Sir Kenneth Joseph, y el Adam Smith Institute, creado en 1978. En América Latina, entre otros, el Centro de Estudios Económico-Sociales, de Guatemala, fundado en 1959, o el Instituto Libertad y Democracia, de Hernando de Soto, en Perú.

En 1981, el infatigable Antony Fisher creó la Atlas Economic Research Foundation para apoyar a grupos afines a la Mont Pélerin Society que quisieran crear centros de estudio en sus países. Actualmente cuenta con más de 300 organizaciones asociadas en Europa y Estados Unidos, alrededor de 80 en América Latina, 50 en Asia, más de 20 en África: el Centro de Estudios Públicos de Chile, el Centro de Investigación para el Desarrollo A. C. de México, la Fundación Hayek Colombia, la Fundación Federalismo y Libertad de Argentina, y así hasta los casi 500 centros y fundaciones que son en la actualidad —otras tantas experiencias sobre el modo de cambiar la opinión pública, según dice el texto de su presentación.

En su momento de mayor expansión, a fines de los años ochenta, la Mont Pélerin Society llegó a tener alrededor de 800 miembros, casi la mitad estadounidenses. Los socios se reúnen en

una conferencia cada dos años. En buena medida son los empresarios que la sostienen quienes desde un principio vigilan la ortodoxia de los invitados (se ocuparon de eso Harold Luhnow y Jasper Crane en los primeros años). Y los márgenes se van haciendo cada vez más estrechos, conforme se consolida el proyecto. En 1958, por ejemplo, mientras se preparaba la primera reunión de la sociedad en territorio estadounidense, sería en Princeton, Crane escribía insistentemente a Hayek para pedirle que no hubiese concesiones en el programa, y que se tuviese la mayor precaución para evitar que en las sesiones pudiera haber alguna crítica a la libertad de empresa. Al parecer, temía que el alemán Wilhelm Röpke, uno de los artífices de la "economía social de mercado", pudiera sembrar dudas en el auditorio. Llovía sobre mojado. El mismo Crane había escrito una furiosa carta a Hayek en 1949 porque en una conferencia sobre problemas laborales Frank Knight, economista de Chicago, había hablado de la concentración de la riqueza en Estados Unidos —una idea absurda, según Crane, sacada directamente de Marx (inaceptable para los patrocinadores de la sociedad, casi sobra decirlo).

Para la definición más exigente, más estrecha, el neoliberalismo está ahí, en la obra de esos pocos cientos de pensadores que desde mediados de los años cuarenta se reúnen en la Mont Pélerin Society. Entre sus miembros más conocidos: Hayek, Röpke, Jewkes, Popper, Milton Friedman, Bruno Leoni, Maurice Allais, George Stigler, James Buchanan, Antonio Martino, Gary Becker, Bertrand de Jouvenel, Deepak Lal, Kenneth Minogue, Vaclav Klaus. De entrada comparten desde luego una postura filosófica, a favor de la libertad individual, pero también ideas mucho más concretas, por ejemplo una muy acusada desconfianza hacia lo público: servicios públicos, bienes públicos, funcionarios públicos, como fuerzas de avanzada del socialismo. Y comparten también en términos generales un programa político cuyo eje es la defensa del mercado, pero con la convicción de que es necesario el poder del Estado para crearlo.

En ese sentido, y dejémoslo de momento sólo anotado, en su contenido propiamente político el neoliberalismo es una teoría sobre la manera de transformar al Estado para que garantice el funcionamiento del mercado —y más allá, para expandir la lógica del mercado, y crear nuevos mercados. Volveremos a ello, con detenimiento. Para completar el panorama de ese primer momento conviene detenerse en dos temas. Primero, la función que cumple la ignorancia en el pensamiento de Hayek, que va a ser crucial para el programa neoliberal. Y segundo, la versión alemana del neoliberalismo, de los años cuarenta y cincuenta, que es seguramente la variante más original.

HAYEK: LA IDEA DEL ORDEN ESPONTÁNEO

El pensamiento de Hayek, expuesto profusamente en varios miles de páginas, es en el fondo bastante compacto, y sus temas están siempre cerca de los de *Camino de servidumbre*. En ocasiones resulta si no confuso, desconcertante, no por las ideas, que suelen ser bastante claras, sino por el estilo de Hayek, que casi por sistema es polémico: está siempre haciendo un alegato, a la mitad de una discusión. A eso se debe lo mejor, lo más interesante, también lo más endeble de su obra. Pero veamos con más detalle su argumento central.

El mercado es eficiente, más eficiente que cualquier alternativa imaginable, porque puede procesar una cantidad de información que sería inmanejable de otro modo. Ya lo hemos visto. El mercado ofrece una forma singular de conocimiento, sin reflexión: automático. Un conocimiento total, que suma lo que en conjunto saben todos, pero que no sabe nadie. Puede aprovechar el conocimiento que tienen —disperso, sólo a medias consciente, parcial —quienes concurren para comprar o vender algo, porque se manifiesta en el precio que están dispuestos a aceptar. O sea, que el mercado permite saber lo que no se podría saber de ningún otro modo.

A partir de ahí, el argumento se desarrolla con facilidad. La defensa de la libertad individual, dice Hayek, descansa fundamentalmente en el reconocimiento de nuestra inevitable ignorancia. Inevitable y radical. No podemos saber cuál sea la manera más eficiente de emplear los recursos ni a qué dedicar nuestro trabajo, porque no sabemos lo que quiere el prójimo, lo que necesita ni lo que valora, no sabemos qué tan costoso es producir algo, transportarlo, no sabemos qué tan útil sea a fin de cuentas un descubrimiento, una idea, un servicio. No sabemos nada. Corrijo: casi nada. Cada quien sabe un poco, sabe aquello que directamente le concierne. Sabe cuánto le cuesta producir lo que produce, qué tanto está dispuesto a pagar por una cosa u otra, entiende de unos cuantos oficios, pero nada más. Nadie puede reunir ese conocimiento disperso, eso que sabe cada quien por su cuenta. Sólo el mercado, y sólo porque funciona de manera automática, impensada, y ajusta mecánicamente los deseos, las necesidades, los intereses y los recursos de todos, de modo que cuando compran y venden libremente sube el precio de lo que más se estima, lo que es más escaso o más difícil de producir, y baja lo que no se valora. O sea, que el mercado realmente sabe más que cualquiera. Posee una particular sabiduría, inalcanzable de otra manera, que se expresa en el sistema de precios, y es la guía más eficaz para la asignación de recursos: para que se invierta en lo que hace falta, en lo que más valor tiene.

La disyuntiva es simple, estricta: someterse a las fuerzas incontrolables y aparentemente irracionales del mercado, y al movimiento de los precios, o bien someterse al poder, igualmente incontrolable, arbitrario, de otros hombres. La diferencia está en que el mercado permite una asignación eficiente de los recursos, y la dirección autoritaria no puede. Intentar definir el interés público, lo que en realidad conviene a la sociedad en su conjunto, intentar corregir al mercado, orientarlo, es incurrir en la fatal arrogancia del totalitarismo —la de quienes pretenden saber lo que no puede saberse. Y el intento está condenado al fracaso.

El argumento ha sido repetido infinidad de veces. La ignorancia es un problema si tratamos de poner orden, organizar deliberadamente la vida social. Pero si permitimos que opere sin trabas el mecanismo impersonal del mercado, la ignorancia no es un obstáculo. Al contrario, es incluso una virtud: si cada quien se ocupa tan sólo de lo suyo, y sigue su propio interés, y compra y vende libremente, sin preguntar nada, el resultado siempre será mejor. Nos ajustaremos todos con más facilidad, y sin equivocarnos.

Pero la idea se puede generalizar, y en eso está lo que tiene de más atractivo. No se refiere sólo al mercado en sentido estricto, a las mercancías que se compran y se venden. En cualquier otro campo sucede lo mismo. Nadie sabe nada, nadie puede saber qué sea mejor, más valioso: qué programa de estudios, qué proyecto de investigación, qué carreras universitarias, qué forma de cuidar el ambiente o no cuidarlo, qué medio de transporte; pero la acumulación espontánea, mecánica, de lo que sabemos todos, cada uno por su lado, produce una forma superior de conocimiento: es la sabiduría inconsciente de las multitudes (*the wisdom of the crowd)*. Y por eso, en cualquier terreno, en la educación o en la salud o donde sea, más vale confiarse a la sabiduría superior del mercado. Nadie sabe, por ejemplo, qué clase de conocimiento sea más útil, más apreciado, qué línea de investigación vaya a resultar más fructífera: no se puede saber; el modo más eficiente de resolver el problema consiste en dejarlo en manos del mercado, y que la oferta y la demanda se encuentren.

Esa es la idea que está en el fondo de los argumentos a favor de la privatización, o la mercantilización de la educación, de la salud, de los servicios públicos. No imponer nuestra ignorancia. No decidir autoritariamente nada: ni precios ni recursos, ni estándares. Que sea el mercado.

La idea estaba ya, más o menos elaborada, en la obra de Mises. Conduce a uno de los temas más interesantes del pensamiento de Hayek, también de los más polémicos. El argumento técnico sobre los precios como sistema de información se amplía, se transforma,

se convierte en un argumento general sobre las decisiones colectivas, y finalmente en un argumento sobre el orden, la naturaleza, la evolución y las sociedades humanas, donde el mercado viene a ser sólo un caso específico de una clase mayor, la de los órdenes espontáneos.

La explicación puede enunciarse en términos bastante simples. Existen dos tipos de órdenes: creados y espontáneos. Los órdenes creados, artificiales, son producto de un diseño humano consciente, deliberado, son siempre sencillos, concretos, y obedecen a un propósito determinado. Así, por ejemplo, una fábrica o una escuela, un ejército. Los órdenes espontáneos, en cambio, son producto impensado de la interacción, no tienen ningún diseño, no han sido pensados de antemano, no obedecen a propósito alguno, sencillamente resultan de la coordinación espontánea de los individuos —tal como sucede en el mercado.

No dice Hayek que los órdenes espontáneos sean naturales. Pero sí dice que no son artificiales, en el sentido de que no han sido creados por nadie, es decir, no corresponden a ninguna voluntad concreta. No han sido pensados. Para explicarlos, pone como ejemplo la formación de cristales o de compuestos orgánicos, menciona experimentos con imanes y limaduras de hierro, pero también dice que en sus formas más elaboradas dichos órdenes obedecen a la lógica de la supervivencia en el proceso evolutivo. Las normas de las sociedades complejas, dice, las normas que establecen una coordinación inconsciente, "se impusieron porque permitieron prevalecer sobre los demás a los grupos humanos que decidieron adoptarlas, e hicieron posible la supervivencia de un número mayor de individuos".

La superioridad de los órdenes espontáneos, el mercado por ejemplo, se explica por la biología. Es un hecho natural. En cualquier caso, es la única manera de producir sistemas complejos, porque es la única manera de procesar la cantidad de información necesaria para ello. No se puede imaginar un argumento más rotundo. La naturaleza impone el orden del mercado, porque es ob-

jetivamente superior. El problema es que no suceda así en la práctica, que el mercado no se establezca de manera directa, definitiva, y que haya que razonar y explicar, y trabajar deliberadamente para imponerlo.

Por si acaso, el argumento sobre la eficacia suele complementarse con un argumento moral. Las organizaciones, es decir, los órdenes artificiales dependen siempre de la coerción, porque tienen que obligar a la gente a hacer determinadas cosas, a comportarse de un modo u otro, a obedecer. Mientras que los órdenes espontáneos reposan sobre normas de carácter general que permiten decisiones libres.

Vale la pena detenerse un poco en un par de problemas que se derivan del argumento, porque indican algunos de los temas básicos de discusión entre los neoliberales.

El primero: si no hay un propósito, ninguna finalidad deliberada, consciente, susceptible de ser razonada, entonces no está claro qué significa que un orden sea "eficiente". Porque la eficiencia es un término relativo. El mercado coordina conductas, se reproduce como orden, asigna recursos de una manera u otra, pero nada dice que eso sea necesariamente bueno, o deseable. Y de hecho, ese orden, aunque sea eficaz en esos términos, aunque pueda ser casi natural, o natural, produce desempleados, produce pobres, produce hambre —y es difícil sostener que sea eficiente en términos humanos un orden en que hay gente que se muere de hambre, cuando sobra comida. Sabemos que Hayek diría que cualquier otro orden produciría más pobreza, más hambre. Pero esa es sólo una hipótesis contrafáctica.

Paradójicamente, el argumento moral, que es más endeble conceptualmente, resiste algo mejor: el orden espontáneo es preferible porque no necesita de la coerción, aunque genere algunos resultados indeseables. Lo malo es que para llegar a eso Hayek necesita ajustar la definición de tal manera que sólo pueda hablarse de coacción cuando una conducta es forzada a punta de pistola. Todo lo demás, hasta el morirse de hambre, son decisiones libres.

El segundo problema es mucho más interesante. Los órdenes espontáneos, el del mercado en particular, que es el que interesa a Hayek, han sido producidos muy obviamente mediante intervenciones concretas de la autoridad política. El proyecto neoliberal entero se basa en esa idea. El mercado no es ni natural ni espontáneo, ni siquiera muy viejo. Necesita, para funcionar tal como lo conocemos, la prohibición de la esclavitud para empezar. Y eso es de hace unas cuantas décadas, apenas algo más de un siglo. Necesita muchas otras leyes, instituciones, autoridades. O sea, que el orden espontáneo del mercado ha sido creado también, aunque su evolución sea azarosa, aunque no implique una disciplina mecánica ni instrucciones concretas.

Pero lo inverso también es cierto, y abre una perspectiva más sugerente todavía. Los órdenes artificiales también evolucionan de manera espontánea, permiten ajustes impensados, aleatorios. Ninguna organización, por estrecha que sea, funciona siempre y en todo mediante órdenes explícitas. Siempre hay márgenes para enfrentar las contingencias, para asimilar hechos nuevos y para acomodar a los individuos concretos, con sus intereses y sus costumbres, y hasta sus manías. Incluso en el despliegue de un ejército, que es el modelo más riguroso de orden artificial (de eso están hechas todas las novelas de guerra, de Céline a Joseph Heller o Vassili Grossman). Supongo que es claro, y no necesita mayor explicación: una escuela o una empresa, como cualquier organización, tienen su reglamento, tienen una jerarquía, un horario, pero en la práctica generan toda clase de reglas informales, hábitos, rutinas que nadie pensó ni impuso conscientemente. Está en la experiencia de cualquiera. Bien, me interesa subrayar un punto: el Estado, en su funcionamiento, en su configuración concreta, es producto de una evolución espontánea tanto como el mercado. Desde luego, un Estado se imagina sobre el papel cuando se redacta una constitución y se escriben leyes, y reglamentos, y se establece una jerarquía administrativa; pero la forma concreta de se estado es el producto de un proceso histórico

lleno de accidentes, inercias, valores entendidos, conflictos, decisiones individuales.

El estado mexicano no está en la constitución, ni el mercado mexicano está en la naturaleza. Los dos han sido creados, los dos son productos impensados, azarosos, hasta cierto punto.

Es decir, que la oposición entre órdenes artificiales y órdenes espontáneos puede tener cierto valor heurístico, en algún plano, pero no permite sostener un argumento general contra la intervención del Estado en la economía. Se supone que el mercado funciona con esa naturalidad impersonal y automática, que espontáneamente coordina decisiones libres, pero a condición de que todos cumplan con la ley —no es una salvedad menor. Por otra parte, la ley no exige a nadie que fabrique medicamentos, o cereales o juguetes, pero sí pone condiciones, y dice cómo se tienen que fabricar, cómo se tienen que distribuir y presentar y anunciar las cosas. Dicho de otro modo, el orden espontáneo sólo funciona sostenido por el artificio del Estado.

Sin duda, el de Hayek es el intento más ambicioso de explicación de la superioridad del orden del mercado, y de los riesgos que entraña la regulación. En sus obras mayores, en *Los fundamentos de la libertad*, en *Derecho, legislación y libertad*, desarrolla extensamente la explicación biológica, o cuasi-biológica, para anclar el argumento en la evolución de la especie. Ese interés tiene todavía, aunque sus hipótesis sobre la eficacia evolutiva de las normas, como recurso de supervivencia, sean puramente especulativas, y poco verosímiles.

Una versión alemana: el ordoliberalismo

Para evitar malentendidos, no sobra insistir en que el neoliberalismo no es un sistema único de ideas, uniforme. Aparte de unos cuantos principios básicos: la convicción de que el Estado es necesario, la preferencia por lo privado, la prioridad de las libertades económi-

cas, algún otro, en lo demás hay ideas bastante diferentes. Entre los miembros más distinguidos de la Mont Pélerin Society, ganadores ambos del Premio Nobel de Economía, Gary Becker y Ronald Coase tienen ideas diametralmente opuestas sobre el método de la economía, por ejemplo, así como Wilhelm Röpke y Milton Friedman juzgan de modo muy distinto el problema de los monopolios.

El primer gran laboratorio de las ideas neoliberales, es decir, del empleo del Estado de manera sistemática para producir mercados, para impulsar la competencia, fue Alemania en los años de la posguerra. El contexto era absolutamente singular, también lo fue el programa. Alemania era un caso único. Venía de la experiencia catastrófica de la República de Weimar, del nazismo, de la experiencia de la guerra total, y la devastación, la derrota y la división política. La reconstrucción, tal como se planteó en 1945, requería desde luego poner a funcionar el mercado, pero también reconstruir el Estado de derecho, la civilidad, recuperar mínimos absolutos de convivencia —y de lealtad institucional.

Las ideas que se impusieron en los primeros gobiernos de la posguerra fueron las de un grupo de académicos que se identificaban con lo que se llamaría el "ordoliberalismo" (*ordnungspolitik*). Aunque el nombre se acuña en los años cincuenta, las ideas habían comenzado a circular ya veinte años antes, teniendo como término de referencia la Escuela de Friburgo, de Walter Eucken y Franz Böhm. Varios de los "ordoliberales" asistieron al Coloquio Lippmann, y muchos serían también miembros de la Mont Pélerin Society. Entre los más conocidos: Alexander Rüstow, Wilhelm Röpke, Alfred Müller-Armack, Ludwig Erhard, Leonhard Miksch, Constantin von Dietze, Hans Ilau.

La novedad del ordoliberalismo se explica por la historia de Alemania, y queda muy gráficamente resumida en la expresión que por lo visto improvisó Müller-Armack para poner un nombre a su política: "economía social de mercado". El adjetivo indica todas las preocupaciones de los gobiernos alemanes de la posguerra, aparte del mercado.

Algunos de los ordoliberales, como Miksch y Müller-Armack, habían colaborado como economistas en el diseño de las políticas expansivas del nazismo. En general, todos ellos habían sido muy críticos del parlamentarismo durante la República de Weimar, pero eran entonces partidarios de una borrosa tercera vía, contraria al colectivismo. En la posguerra se propusieron restaurar, y proteger, la economía de mercado, eran en eso liberales, pero también mantener el equilibrio, la armonía social, formas elementales de civilidad, tolerancia, cohesión, mecanismos para eliminar conflictos y favorecer la integración social. Los motivos son obvios. Y por eso en su obra, y en su programa, hay normalmente una mezcla de observaciones económicas, sociología y especulación metafísica, y una ansiedad existencial que no hay en otras partes. Es algo típicamente alemán, de la posguerra.

El diagnóstico es muy característico: en el origen de los males de aquel presente, de los años cuarenta, veían en primer lugar una crisis espiritual, una pérdida del sentido de la trascendencia, que ocasionaba la progresiva desintegración de la sociedad. Es el argumento que expone de forma brillante Alfred Müller-Armack en *El siglo sin dios* (la síntesis de una monumental sociología de las religiones). En segundo lugar, en términos más prácticos, veían una crisis de desarrollo de la sociedad de masas: desajustes en el modo de vida, conflictos, tensiones normativas, enajenación, producto de la industrialización y de la vida urbana. Y finalmente, una crisis que resultaba del gigantismo de las sociedades modernas, de estados y empresas y burocracias, que terminaba por anular a los individuos.

El caso es único, no hace falta insistir en ello. El resultado es que la crítica cultural de los ordoliberales tiene un fondo claramente antimoderno. De manera más o menos explícita imaginan, y proponen, la restauración de un orden natural, jerárquico, armonioso, con miras a la trascendencia, en contra del desorden de la sociedad de masas. Y eso requiere para empezar un sistema de protección de la clase obrera, un Estado de bienestar suficiente

para reducir los conflictos. También requiere, y va a ser uno de los rasgos distintivos del ordoliberalismo, una política muy activa de combate contra los monopolios, a favor de la pequeña empresa. Desde luego, el ideal de una sociedad de pequeños productores, armoniosamente integrada, era ya arcaico entonces, pero la política era absolutamente real —y tenía consecuencias.

Las preocupaciones espirituales, la idealización de la sociedad tradicional, el énfasis en la protección de los obreros, es decir, todo lo que carga el adjetivo en la "economía social de mercado" separa a los neoliberales alemanes de todos los demás, sobre todo de sus colegas estadounidenses, agresivamente individualistas, partidarios entusiastas del progreso, y no tan hostiles hacia los monopolios. El contraste dice mucho del significado de la Segunda Guerra Mundial.

Los primeros pasos

La Mont Pélerin Society siguió reuniéndose con regularidad: en Seelisberg, Suiza (1949), Bloemendaal, en Holanda (1950), Beauvallon, Francia (1951), de nuevo Seelisberg (1953), Venecia (1954), Berlín (1956), y de ahí en adelante, sin interrupción, hasta las reuniones de Sidney (2010), Praga (2012) y Hong Kong (2014). El centro de gravedad se trasladó muy pronto a Estados Unidos, y en particular a la Universidad de Chicago.

Henry Simon, que se dedicaba básicamente a la economía teórica, fue quien preparó las primeras propuestas para formar un instituto de economía en Chicago. Recomendó para ello la contratación de Lippmann, Arnold Plant, Lionel Robbins, Frank Knight, Jacob Viner, Friedrich Lutz, George Stigler, Milton Friedman, Friedrich Hayek, Karl Brandt, Wilber Katz, Garfield Cox y Aron Director, que fue quien se encargó finalmente de dirigirlo. Las negociaciones con la universidad no fueron fáciles. Hayek había conseguido financiamiento empresarial para el proyecto, con la ayuda nuevamente de Harold Lunhow, del Volker Fund, pero

los empresarios no estaban interesados en financiar las especulaciones del liberalismo "clásico" ni de la economía puramente académica, como la de Simon, sino que querían contribuir al desarrollo de un liberalismo "económicamente orientado", que respaldase los intereses de las grandes empresas. Y la Universidad, por su parte, se resistía a dar plazas definitivas a todos, y ceder el control de su departamento de economía. Pero eso es parte de la pequeña historia.

No deja de tener interés, como cosa curiosa, que Hayek no consiguiera nunca una plaza permanente en la Universidad de Chicago, después de pelear por ello durante décadas. En sus escritos explicó más de una vez que los investigadores debían tener su puesto garantizado, fuera del mercado, por razones similares a las que justifican la inamovilidad de los jueces: no en beneficio propio, sino porque "sirven mejor al interés público" si se hallan protegidos contra toda presión exterior. Y se quejaba por eso en sus últimos años de que se veía obligado a hacerlo todo por dinero.

Los "Chicago boys" forman parte del folclore político latinoamericano de los años setenta, pero no sin razón. La escuela de Friedman, Stigler, Becker, Posner, fue durante décadas la columna vertebral del proyecto neoliberal. Y tuvo orgullosos discípulos en todo el mundo —en Chile, para empezar.

A partir de ese eje académico creció la red de fundaciones y centros de estudio dedicados a preparar propuestas concretas, en todos los campos. Eran años de expansión económica, de ascenso del Estado de Bienestar, años y décadas de éxito de las políticas de desarrollo, y no había mucho margen para las recomendaciones neoliberales. Lo más interesante, en ese contexto, es que las fundaciones afines a la Mont Pélerin Society mantuviesen contra viento y marea el radicalismo de Hayek o Mises, que parecía estar completamente fuera de lugar, pero que fue seguramente el principal motivo de su éxito en los años setenta.

El programa lo explicó bien Arthur Seldon, del Institute for Economic Affairs: se trata de llevar adelante el análisis sin reparos,

y llegar a las últimas consecuencias, sin importar que parezcan políticamente imposibles de realizar, o que vayan en contra de la sensibilidad mayoritaria, es decir, se trata de pensar lo impensable: desafiar al sentido común.

La estrategia acabó teniendo éxito —un éxito abrumador. No es del todo extraño. Por una lado, permitía a sus intelectuales separarse de la discusión cotidiana, en la que se proponían pequeños ajustes, reformas de detalle, que nunca significaban gran cosa. Y por otro lado, les permitía exhibir recetas radicales, imposibles, de aire claramente utópico: repartir los impuestos en efectivo, acabar con las escuelas, permitir la emisión privada de dinero, cualquier cosa. Sin el lastre de la responsabilidad política, administrativa, sin tener que tomar en cuenta la realidad ni cargar con las consecuencias de sus ideas, podían exhibir una lógica aplastante, sin concesiones. Eso dio a muchos de ellos el perfil de rebeldes, insurgentes contra el orden establecido, que sería crucial para su victoria cultural en los años setenta.

El neoliberalismo de los años cincuenta, sesenta, conservaba las huellas de su origen. Era un ideario para el fin de los tiempos, apocalíptico. No tenía mucho atractivo mientras las cosas iban bien, y había empleo, bienestar, desarrollo. Llegaría su momento.

2. ECONOMÍA: LA GRAN CIENCIA

Antes de entrar en materia, y hablar de economía, no sobra recordar que el neoliberalismo no es sólo un programa económico, sino una visión completa del mundo, una idea de la naturaleza humana, del orden social, una idea de la justicia. Y una idea también de lo que es el conocimiento científico. Ahora bien, para esa idea del hombre y de la justicia, y del mundo, la teoría económica tiene especial importancia por muchas razones. Para empezar porque la libertad, según se entiende en el lenguaje neoliberal, es inseparable del mercado. Dicho más exactamente, la libertad política tiene como condición indispensable la libertad económica, que incluye sobre todo los derechos de propiedad y el intercambio. No sólo eso. La economía importa también porque el mercado ofrece la solución, la mejor solución en cualquier caso, para los problemas sociales. Y más: es el modelo del orden en general, del orden de la naturaleza también, del proceso de la evolución. O sea que la economía es de verdad la gran ciencia.

La economía neoclásica: una idea de la ciencia

El neoliberalismo no es sólo economía. Pero hay una idea de la economía del programa neoliberal, indispensable, importantísima. Sigamos con las aclaraciones. El neoliberalismo no se identifica enteramente con la economía neoclásica —cuyo programa domina ampliamente en la comunidad académica. Hay partidarios del programa de investigación neoclásico que son abierta, clara, explí-

citamente contrarios a la política neoliberal; sin ir más lejos, entre los más conocidos, Paul Krugmann, por ejemplo. Por otra parte, hay también neoliberales, miembros de la Mont Pélerin Society, como Ronald Coase, que oponen serios reparos al programa académico de la economía neoclásica.

Cada cosa en su sitio: no son lo mismo. No obstante, sí hay coincidencias, sí hay afinidades que no pueden pasarse por alto, porque son significativas. El método de la economía neoclásica, algunos de los supuestos más elementales en que se apoya, su manera de argumentar, sus hipótesis, han sido especialmente útiles para explicar y justificar las posturas neoliberales. Anoto dos asuntos muy obvios. Primero, la idea de la ciencia: una idea estrecha, doctrinaria, que tiene como modelo la física del siglo XIX. Y segundo, la idea del mercado como mecanismo autorregulado, que de manera automática mantiene el equilibrio, o lo recupera. Vale la pena ir más despacio, y verlo con más detenimiento.

Para el programa de investigación de la economía neoclásica es fundamental la idea de la ciencia. La idea de que la economía es una ciencia, y la idea de que la ciencia ofrece explicaciones objetivas, indudables, verdaderas, demostradas. El modelo es la física —la física de la primera mitad del siglo XIX, en realidad. En las páginas iniciales de su manual de economía, en el que han estudiado sus primeros cursos los economistas de las últimas tres generaciones, Paul Samuelson es terminante: la economía es como la física; se refiere a los hechos, los organiza formalmente, y los explica mediante fórmulas matemáticas, igual que la física. La afirmación es muy discutible, pero la aspiración está clara.

A la economía, a esa versión de la economía, le interesa sobre todo tomar distancia con respecto a las demás ciencias sociales —la sociología desde luego, y la psicología, también la antropología, la historia—que siempre parecen aproximativas, impresionistas, anecdóticas, poco objetivas, y por eso poco científicas. Para el proyecto neoliberal resulta especialmente atractiva esa idea de la ciencia y de la economía, porque permite tratar al mercado como

si fuese un mecanismo natural, movido por fuerzas impersonales. Pero sobre todo porque pone sus explicaciones fuera de discusión, con la solidez de las verdades científicas.

Sólo unas líneas más, para aclarar lo que importa. Desde el siglo XIX ha habido la ambición de imitar a la física, que parece la ciencia por antonomasia, limpia de prejuicios, intereses, creencias. El ejemplo perfecto es la Ley de Gravitación Universal. Los físicos no lo tienen tan claro, ni siquiera en ese caso. Poincaré demostró hace mucho que la famosa ley podría probarse si se tratara sólo de dos cuerpos en el espacio, la tierra y el sol pongamos, pero que con la presencia de un tercer cuerpo —la luna, o Venus, por ejemplo—las ecuaciones son imposibles de resolver. O sea que la fórmula se refiere a un modelo sumamente simplificado del universo. Pero esa es otra historia.

En el intento de imitar a la física, lo que hicieron los economistas del siglo XIX fue copiar las ecuaciones, e identificar las transacciones económicas con las transferencias de energía en un campo cerrado. El resultado era un modelo en que el tiempo no tenía importancia, porque el equilibrio se restablecía siempre, de manera automática —y la utilidad se conservaba, como se conservaba la energía. La física cambió a partir de la enunciación de la segunda ley de la termodinámica, que obliga a pensar un tiempo irreversible, que tiene dirección. La economía ha mantenido el viejo modelo.

Pero no hace falta insistir en esa discusión por ahora. Buena parte del esfuerzo de los economistas en los últimos cien años se ha dedicado a elaborar explicaciones que no dependan del contexto. Es decir, se ha dedicado a buscar fórmulas de validez universal, que no dependan de si se está en México, en Indonesia o en Noruega. Porque suponen que eso es lo que debe hacer la ciencia (una idea anticuada, ingenua, pero que todavía es popular). El resto de las ciencias sociales ha recorrido el camino en sentido inverso, con la intención de integrar cada vez más datos del contexto.

Para decirlo brevemente, los pensadores europeos del siglo XVIII hablaban con naturalidad de los seres humanos, de las instituciones o las leyes que convenían a los seres humanos, de las motivaciones de los seres humanos, en general, como si las diferencias entre unos y otros fuesen insignificantes —sólo grados de maduración entre salvajes, persas y franceses. Los sociólogos, los antropólogos desconfían cada vez más de esa clase de explicaciones. Tratan de incorporar la historia, por ejemplo, porque no es irrelevante que algo haya sucedido antes o después de la Segunda Guerra Mundial, antes o después de la Revolución Soviética. Y tratan de incorporar también el espacio, el lenguaje, la cultura, porque no es irrelevante que un fenómeno suceda en Francia, en Afganistán o en Camerún.

El resultado es que casi todas las ciencias sociales, incluidos algunos economistas, intentan ofrecer explicaciones más ricas en información de contexto, es decir, tratan de dar cuenta de lo singular. La economía neoclásica va exactamente en el sentido inverso —trata de suprimir el contexto, y explicar los fenómenos económicos como si fuesen mecánicos, de lógica inalterable, como los fenómenos físicos (de la física del siglo XIX). Y en ese modo de razonar ha encontrado un apoyo considerable el programa neoliberal, porque tiene la misma ambición, o parecida, de establecer verdades de validez universal.

La economía, modelo para armar

Todo lo anterior significa que la economía neoclásica no trabaja a partir de hechos, sino de modelos. Y eso tiene consecuencias de muy largo alcance. Veamos. En la práctica, los hechos económicos son irremediablemente concretos. Producción, consumo, crisis, inflación, suceden siempre en un país determinado, en un momento determinado, entre actores concretos, que tienen cada uno sus motivos, su historia. Para elaborar explicaciones de alcance universal

hace falta hacer abstracción de todos esos datos concretos, y pensar no en este mercado sino en cualquier mercado, no en esta fábrica sino en cualquier fábrica. Es decir, hacen falta modelos.

El procedimiento depende de la postulación de una serie de supuestos, puramente formales. Por ejemplo: supongamos que hay competencia perfecta, supongamos que concurren individuos igualmente informados, supongamos que deciden con entera libertad, supongamos que son perfectamente racionales… A partir de ahí, se construyen mercados imaginarios, que sirven de base para toda clase de ejercicios matemáticos. Pueden ser más o menos útiles, más o menos reveladores, pero no son descripciones de la realidad —ni aproximaciones a una descripción de la realidad.

Según la expresión de Deirdre McCloskey, lo que hacen los economistas (los partidarios del programa neoclásico, se entiende) es imaginar "economías de juguete", que sirven para hacer especulaciones mediante ejercicios de lógica matemática. Imaginemos una economía en que hay un único comprador, imaginemos una economía en que la información es perfecta y uniforme, imaginemos una economía en que hay sólo dos clases de bienes. El problema es que en esos ejercicios todo depende de los supuestos que se adopten. Un conjunto diferente de supuestos ofrecería resultados enteramente distintos —que podrían ser igualmente irreales, por cierto. Las afirmaciones, los teoremas, las fórmulas, tienen poco que ver con el mundo real.

Por ejemplo, se puede afirmar lo siguiente: si todos los actores poseen información perfecta, todos la misma información, y si son todos egoístas, calculadores, racionales, entendiendo que racional significa esto o lo otro, y los actores anticipan la tasa de inflación, entonces la política monetaria será irrelevante, porque sus efectos serán cancelados por las expectativas del conjunto. Es indudable. Ahora bien, alguien podría argumentar algo enteramente distinto, lo contrario incluso, con sólo quitar o poner uno de los supuestos —por ejemplo, supongamos que los actores tienen memoria, o supongamos que no la tienen. O que la información no es completa.

El modelo básico, a partir del que se elaboran todos los demás en la economía neoclásica, supone que en el mercado concurren individuos racionales, que poseen toda la información relevante, tienen una jerarquía de preferencias clara, ordenada, inalterable, y supone que la oferta y la demanda se encuentran en el punto óptimo, de modo que la economía se encuentra en equilibrio. A partir de ahí, el trabajo de los economistas consiste en imaginar "imperfecciones", es decir, relajar alguno de los supuestos, cambiar las ecuaciones, y ver qué sucede. Como es lógico, dado que son operaciones puramente especulativas, se pueden imaginar o inventar todas las imperfecciones que se quiera, a la medida para justificar la conclusión que se quiera.

La economía teórica del programa neoclásico es en ese sentido una variante de las matemáticas puras, un ejercicio formal. Su mérito y su interés estriban en eso (aunque sea una matemática algo anticuada). El problema es que con frecuencia, en los libros de texto como en las recomendaciones de política, inadvertidamente se borra la diferencia entre el mundo idealizado de los modelos, que obedece a una lógica perfecta, y el mundo real de la economía, en que las cosas suceden de un modo muy distinto. Aquí es donde la economía neoclásica presta un servicio importante al programa neoliberal, porque permite naturalizar, dar un aspecto indudable a las recomendaciones prácticas de política económica. Como si se tratara de fórmulas de física.

Un ejemplo, para ahorrar explicaciones. Normalmente, para referirse a los movimientos de auge y caída, de inflación y deflación, que afectan a todas las economías se habla de "ciclos". Y hay varias teorías para explicarlos, en general por la interferencia de algún factor externo. La expresión es inexacta, pero muy reveladora. Los ciclos son algo que se produce de manera periódica, con un ritmo conocido. No sucede así con las crisis económicas, no siguen ninguna pauta. La insistencia en hablar de "ciclos", como dice Philip Ball, revela el deseo de imponer algún orden en el caos —o al menos dar a entender que ese orden existe, y que podría conocerse.

A pesar de las críticas, algunas devastadoras, el modelo neoclásico se ha impuesto como programa dominante en las escuelas de economía, por buenas y malas razones. El control del sistema de reconocimiento académico, de las revistas de prestigio, de los departamentos de economía en las universidades, del Premio Nobel, todo contribuye a cerrar las fronteras de la disciplina, y consolidar la ortodoxia. El resultado es que hay menos discusiones de método, menos discusiones teóricas de fondo, menos diversidad en la economía académica que en las demás disciplinas —de ciencias sociales o ciencias naturales, por cierto. Y eso suele tomarse como indicio de una mayor madurez. En la práctica, significa que los profesionales de la economía son quienes se dedican a esos ejercicios matemáticos con economías de juguete. Las críticas pueden descartarse, porque se puede dar por hecho que son producto de la ignorancia.

Es llamativo, por cierto, que habiendo esa uniformidad teórica y metodológica haya desacuerdos serios, sobre asuntos de mucha entidad, y muy estudiados; por ejemplo, sobre las causas de la Gran Depresión de 1929. Pero esa discusión nos llevaría muy lejos. Volvamos al argumento.

Para cualquiera que no pertenezca al mundo de la economía académica es evidente que los modelos son irreales, y que por eso mismo resultan bastante dudosos. Un empresario, por ejemplo, sabe que la producción es una actividad muy compleja, cuya trama incluye una geografía y una historia, redes de relaciones personales, sistemas normativos, instituciones, cultura, y una incertidumbre imposible de eliminar, y sabe por lo tanto que la idea de que se pueda "optimizar" mediante una combinación de factores susceptible de cálculo es una fantasía. No obstante, es el estilo dominante en casi todos los departamentos de economía.

La defensa más conocida del método de la economía neoclásica, y una defensa categórica, es la de Milton Friedman. Su argumento es como sigue. En la economía, como en cualquier otra rama del conocimiento, no importan los supuestos sino los resul-

tados. Hipótesis importantes, significativas, pueden apoyarse en supuestos muy alejados de la realidad; de hecho, como regla general, cuanto más significativa sea una teoría, cuanto mayor su alcance, menos realistas serán los supuestos en que se apoya, puesto que las hipótesis realmente importantes son las que explican mucho a partir de muy poco —la ley de Gravitación Universal, por ejemplo. Lo que importa no es si los supuestos son realistas, si se ajustan a la realidad empírica del fenómeno que sea, sino si permiten formular predicciones acertadas.

Desde luego, si se la juzgara a partir del acierto de sus predicciones, la economía académica de las últimas décadas saldría bastante mal parada. Para empezar, no haber visto llegar una de las mayores, acaso la mayor crisis financiera de la historia es un borrón difícil de obviar. Es sólo un caso entre muchos. Si el criterio de cientificidad, o de relevancia, fuese la capacidad de predicción, difícilmente sobreviviría la economía como disciplina.

Pero la explicación de Friedman tiene otros problemas. El más importante, que las abstracciones de la economía son muy distintas de las de las ciencias naturales. La abstracción "mamífero", por ejemplo, remite a una serie de rasgos que poseen por igual las vacas, los seres humanos y las ballenas, es decir, que indican una similitud o una familiaridad bastante remota, pero son absolutamente reales —esos rasgos efectivamente los poseen por igual las vacas, las personas y las ballenas, y los perros y las ardillas. La abstracción "gramínea" remite a características que tienen en común más de 10 000 especies de plantas, como el trigo, el arroz, la cebada, el sorgo, que nadie confundiría en la práctica, y que nos importa mucho no confundir; la abstracción omite muchos rasgos concretos de los objetos a que se refiere, y que están muy a la vista para cualquiera, pero no es irreal: toda gramínea tiene un tallo cilíndrico o elíptico, hojas en disposición alterna con vaina, lígula y limbo, espiguillas reunidas en inflorescencias, etcétera. La abstracción no es irreal, en ningún sentido. En cambio, las características de los mercados en los modelos de la economía neoclásica no están

presentes en ningún mercado concreto. La idea de un agente con información perfecta sobre el mercado es irreal. La idea de la competencia perfecta es irreal. En un caso, el de las gramíneas o los mamíferos, estamos ante abstracciones elaboradas a partir de rasgos básicos presentes en los hechos, en el otro caso, el de la economía, se trata básicamente de invenciones.

Por otra parte, un modelo formal, imaginado a partir de signos, definiciones, fórmulas algebraicas, no es una teoría. No explica el mundo, porque no remite al mundo. Es un despliegue de operaciones lógicas, nada más.

No hace falta insistir más. El sello característico de la economía académica, en su versión neoclásica, es esa separación de la realidad. Que se lleva orgullosamente, por cierto —el hecho de no estar contaminada por la contingencia de la realidad empírica.

La pieza fundamental del pensamiento económico, también del programa neoliberal, es el mercado. Nadie necesita que se lo expliquen dos veces. Porque todos sabemos lo que es el mercado, sabemos lo que quiere decir que el mercado determina los precios, por ejemplo, o que distribuye recursos, o que premia o castiga. Por eso resulta curioso que no haya una definición concreta de mercado, que no se desbarate en una serie de matices, salvedades, excepciones, adjetivos. Y es que el mercado son muchas cosas.

En su sentido original, el mercado era un espacio físico, normalmente una plaza, un edificio público, donde se reunían los comerciantes para ofrecer su mercancía. Los compradores podían ir de un puesto a otro, comparar precios, calidades, y decidir sus compras en el momento, a partir de esa información —y de su relación con los vendedores. Es algo muy fácil de entender. En todos los otros casos, se emplea la palabra mercado por analogía. No hay ese espacio delimitado, en el que efectivamente concurren unos y otros, compradores y vendedores, no hay esa posibilidad de comparar instantáneamente precios, pero se supone que la compra y venta de lo que sea —petróleo, derivados financieros, divisas—funciona en general como funcionaba la plaza del merca-

do. Y si suponemos que las transacciones forman un conjunto, tenemos un mercado.

La abstracción es útil, y tiene mucho sentido, pero también contribuye a oscurecer algunas cosas. Para empezar, que cada uno de esos "mercados" tiene sus peculiaridades, obedece a un conjunto de reglas distinto, está regido por leyes distintas, y tiene un modo propio de funcionar. El mercado de automóviles, el mercado de seguros de vida, el mercado de valores o el del petróleo son enormemente distintos entre sí. Según lo que nos interese, podemos poner el énfasis en lo que tienen en común, que los asemeja al antiguo mercado, o en lo que los distingue, que es igualmente real e importante. El matiz tiene interés sobre todo para leer con precaución lo que se diga sobre "el mercado".

En su retórica, en sus explicaciones, los neoliberales oscilan entre dos imágenes muy distintas: el mercado como producto, y el mercado como hecho natural. Saben, es parte fundamental del programa, que los mercados son producidos de un modo deliberado, y que necesitan del Estado, y toda clase de leyes, condiciones. Pero en la práctica se refieren al mercado como si fuese un hecho único, siempre igual a sí mismo, y que produce siempre los mismos resultados. Insensiblemente, se adoptan los supuestos del modelo neoclásico más elemental: individuos racionales, información perfecta, competencia, y se atribuyen a esa entidad única, "el mercado" —tan universal, tan siempre igual como las gramíneas o los mamíferos.

Si se toma en serio la historia, es decir, si se añade algo de contexto, el fenómeno del mercado, de los mercados, resulta mucho más interesante. La explicación más conocida, convincente, es la de Karl Polanyi, en un extraordinario libro de 1944, *La gran transformación*. El camino hacia el libre mercado ha sido abierto, y se ha mantenido abierto, mediante un aumento enorme de la intervención centralmente organizada, para vencer la resistencia social; o sea, que todo libre mercado es un hecho político. Y como tal, por cierto, improbable y conflictivo. Ningún mercado se autoregula. Ni produce sus propias reglas ni puede garantizar que se

cumplan, ni existe por su cuenta como mercado. Todos están inmersos en la sociedad, son hechos sociales, regulados no sólo por leyes, sino por varias clases de normas, formales e informales; para decirlo en una frase, siempre hay una economía moral, un conjunto de reglas, con frecuencia implícitas, que establecen cómo deben comportarse los actores en el mercado (el propósito de darle autonomía completa a la economía, y de subordinar el resto de las relaciones sociales a las relaciones de mercado, es un propósito utópico —imposible en realidad, y peligroso).

Vista así la economía, pensada en esos términos, se abre un panorama de reflexión inagotable. Que puede incluir fórmulas algebraicas, o no. El programa neoclásico ha escogido otra vía, en busca de otra clase de explicaciones. Y rara vez se plantean, como asunto económico, las implicaciones que tiene el hecho de que los mercados sean construcciones políticas.

Obviar la historia es una estrategia razonable para construir modelos. Eliminar los detalles que hacen absolutamente singular cada mercado. El problema es que el modelo así elaborado tiende a confundirse con la realidad. Cualquier mercado concreto se toma como trasunto de ese quimérico "mercado", arquetipo de todos ellos, y cuyo funcionamiento se supone universal, inalterable. Algo más. En general, se supone que el mercado ofrece la mejor solución, si no la única, y en todo caso la más eficiente para cualquier clase de intercambio. Y es verdad, o por lo menos es verosímil en los términos del modelo —salvo que es un modelo. Es decir, para imaginarlo hay que pasar por alto todos los accidentes históricos, y culturales y geográficos, que hacen imposible el funcionamiento modélico del mercado. En los hechos, es evidente que hay siempre desigualdades de riqueza, poder, información, es evidente que la fabricación, la distribución, tienen consecuencias no deseadas, y que hay muchos motivos para la desconfianza. O sea, que el mercado es solución solo a medias, eficiente solo a medias, y deja muchas cosas pendientes. En teoría, sería mejor que nada de eso existiera —pero existe.

El lenguaje de la economía: eficiencia, equilibrio, óptimo

Aún hay otro problema que me interesa subrayar. Los economistas, como los profesionales de cualquier otra disciplina, emplean términos técnicos que suelen ser metáforas más o menos elaboradas, así la "atracción" de los cuerpos, también la "flotación" de la moneda y tantísimas cosas. Otras veces, son palabras de uso corriente, a las que se da un sentido particular, técnico. Por ejemplo, demanda efectiva, equilibrio financiero. En sí mismo, eso no tiene nada de particular. Lo malo es que los términos pueden confundir a quien no tiene el conocimiento especializado, precisamente porque pertenecen al lenguaje de todos los días. Y eso permite que formulaciones académicas relativamente inocuas terminen teniendo un uso ideológico bastante discutible. Se me ocurre, como ejemplo típico, la idea de la eficiencia del mercado. Veamos. Para el sentido común sería eficiente un mercado que distribuyera bien, de manera más o menos equitativa o justa, y no podría ser eficiente si produjera sistemáticamente miseria o desempleo (el desempleo, sin ir más lejos, parece claramente un desperdicio de recursos). Para la definición académica esos resultados son irrelevantes. El mercado es eficiente porque procesa correctamente la información, asigna los precios correspondientes, favorece la correcta distribución de recursos según la demanda efectiva, etcétera, es decir, porque lleva el pan a quien más paga por él, no a quien tiene hambre. Es decir, que el mercado es eficiente por definición, porque funciona como mercado. Nada más.

Imagino que no hace falta una explicación más larga. El problema no está en la teoría económica, sino en el lenguaje con que se explica en el espacio público. No obstante, a veces la confusión parece deliberada.

El otro puntal del pensamiento económico, en la tradición neoclásica, es la idea de que la economía está en equilibrio en cualquier momento dado, y que tiende siempre a retornar al equi-

librio, cuando se le somete a cualquier alteración. La idea es aparentemente sencilla, un complemento de la noción de eficiencia. Es indispensable para la disciplina porque todas las ecuaciones dependen de ella. La explicación básica no presenta mayores problemas: dado que para cada producto habrá una determinada demanda, habrá un precio en que encuentren la oferta y la demanda, es decir, un precio en el que se pongan de acuerdo el vendedor y el comprador. En ese precio, oferta y demanda están en equilibrio: ni uno pagaría más, ni el otro aceptaría menos. Pero hay que tomar en cuenta que se trata de una idea puramente teórica, consecuencia del modelo. Sirve para resolver ecuaciones, pero no se refiere a ningún fenómeno observable, a nada que suceda en la realidad.

Es mucho más problemática la generalización, o sea, la idea de que eso que vale teóricamente para un único bien, con un único comprador y un vendedor, vale también para el conjunto de los bienes y el conjunto de los actores económicos. Porque carece de fundamento. La idea, ya lo dijimos, es que la economía entera está en equilibrio, y vuelve a él pase lo que pase. Pero no hay ninguna clase de información que permita sostener el argumento. No hay ningún caso histórico, de ninguna economía concreta que se haya encontrado en equilibrio de esa manera, ni sabríamos cómo demostrar algo así ni qué información haría falta. El ejercicio de pizarrón del precio de equilibrio del pan, o de la mantequilla, puede resultar más o menos verosímil, la formulación general parece una petición de principio.

Antes de seguir, dos pequeños problemas. Primero, por muchas precauciones que se quieran tomar, la expresión "equilibrio" tiene connotaciones positivas, y con esa intención se emplea con frecuencia. Técnicamente no hay motivo para esa valoración, porque es un hecho nada más: el precio de equilibrio del maíz podría ser inalcanzable para mucha gente, que padecería hambre, y no dejaría de ser un precio de equilibrio —que no es ni bueno ni malo. El problema es que en el modelo el punto de equilibrio in-

dica el resultado más eficiente (en el sentido técnico de la palabra). Y eso reitera el acento normativo. En segundo lugar, el postulado del equilibro se emplea para explicar y justificar recomendaciones concretas, en particular para recomendar que el Estado se abstenga de interferir con el sistema de precios —subsidios, salarios mínimos, gasto público—porque eso afecta a la eficiencia del mercado. Y aquí las complicaciones son mayores. Porque en ese caso sí se le confiere un valor normativo a la expresión, que ya no es un puro tecnicismo.

El texto que sirve como referencia para sostener la tesis del equilibrio general es un artículo de Kenneth Arrow y Gerard Debreu, de 1954. No llegan a demostrar que una economía concreta esté en equilibrio o pueda estarlo, ni que por fuerza vuelva a ese punto. Sólo afirman que ese punto de equilibrio puede existir, si se asume un conjunto de supuestos. Si todos los actores son racionales, las preferencias de todos son fijas, transitivas, completas, si hay competencia perfecta, y una única operación general en que todas las mercancías se venden simultáneamente, como en una gran subasta, en ese caso, entre el infinito número de puntos imaginables de un modelo multidimensional en que se cruzase el infinito número de curvas de oferta y demanda, podría existir uno en que coincidieran oferta y demanda agregadas —de modo que en ese arreglo de precios todos estarían conformes. Es decir, bajo semejantes supuestos puede existir el equilibrio. Pero es tan sólo una posibilidad matemática.

El supuesto de la gran subasta puede parecer disparatado. Es el recurso que hace falta para eliminar el tiempo del modelo, porque de otro modo sería imposible plantear siquiera las ecuaciones. Todas las operaciones de compra y venta tienen que realizarse en el mismo instante para que no se afecten unas a otras, y no cambien ni preferencias ni precios.

Las matemáticas del modelo son más o menos complicadas, derivadas de la topología. Pero no tienen nada que ver con la realidad.

Aún hay otro problema general que resulta de la confusión entre el lenguaje técnico y el sentido común. Ese punto de equilibrio, puramente teórico antes y después del teorema Arrow-Debreu, es lo que se llama un "óptimo", o un "óptimo de Pareto" (referencia al economista y sociólogo italiano Vilfredo Pareto). Es el punto en que toda demanda encuentra su oferta, de modo que nadie va a pagar más ni nadie va a vender por menos, de modo que nadie podría aspirar a mejorar su situación, salvo perjudicando a otro. O sea, que no hay otra distribución de los recursos que sea mejor para todos. Desde luego, ese "óptimo" no tiene nada que ver con lo que el sentido común llama óptimo —no es ni bueno ni justo, ni siquiera razonable. Y por eso la palabra resulta engañosa. No indica el mayor bienestar posible, sino el resultado que se supone estable dadas las restricciones.

En el lenguaje de la economía es relativamente frecuente que se hable de óptimos, incluso de "optimizar". De los textos de economía el término pasó pronto a la prensa, al lenguaje político. Se supone que el mercado permite optimizar el empleo de recursos. No está claro en qué consiste ese óptimo, pero no implica una valoración moral —es un concepto técnico. El problema, de nuevo, es la resonancia normativa, que es inescapable. Para entender el efecto del empleo de la expresión se puede hacer el siguiente ejercicio. Si se habla de obtener un resultado "mejor" para un individuo o una economía, siempre se podrá preguntar: mejor en qué términos, mejor para qué o para quién, mejor en qué sentido; y es claro que se trata de un juicio, una valoración, que no puede dejar de tener connotaciones morales. No sucede así con la "optimización". Por el anverso es un término técnico, de significado muy restringido, neutro, y por el reverso es una valoración categórica, que no admite discusión.

Ese óptimo, pues, no es óptimo en el sentido normal de la palabra. Ni es factible, por otra parte. En la conversación pública se pierden con frecuencia los matices.

A nadie le cuesta trabajo admitir que los supuestos a partir de los cuales se construye el modelo del equilibrio general de la eco-

nomía son imposibles —eso aparte de que el resultado más eficiente, el óptimo, no tiene por qué ser deseable en ningún sentido. No obstante, esa imagen del mercado tiene un valor ideológico. No es sólo un recurso formal imaginado para que cuadre un sistema de ecuaciones, sino la pieza clave de un discurso político. No una construcción lógica, sino un propósito práctico, un objetivo —y eso ya es mucho más discutible.

Insisto: nadie tiene problemas para aceptar que las condiciones del modelo son imposibles. Pero se supone, se argumenta, que la mejor solución posible será siempre la que más se acerque al modelo. En otras palabras, sabemos que no hay competencia perfecta, sabemos que no hay información completa, ni libre movimiento de la mano de obra, no hay muchas de las cosas que supone el modelo ideal del mercado. Pero eso sólo dice que este mundo es imperfecto. La mejor opción asequible será la que más se acerque, y cumpla al menos con algunas de las condiciones, hasta donde eso sea posible. Será una competencia tan perfecta como podemos tenerla, y será lo mejor. Parece sensato; no lo es.

En los años cincuenta, Richard Lipsey y Kelvin Lancaster formularon la crítica más incisiva a ese razonamiento de sentido común, que parece obvio. Y de ella se podría derivar un programa de investigación apasionante, para descartar las soluciones simples. Es lo que se conoce como la "teoría de la segunda mejor opción" (*the Second Best Theory*). En breve, dice lo siguiente. En un modelo económico, para obtener un óptimo de Pareto deben cumplirse simultáneamente toda una serie de condiciones (información perfecta, competencia perfecta, etcétera). Ahora bien, si resulta imposible cumplir una cualquiera de las condiciones, entonces todas las demás, aunque pudieran mantenerse, no serían ya deseables. De hecho, si se relaja cualquiera de los supuestos, el número de soluciones posibles es infinito —y no hay ningún motivo para pensar que el resultado más cercano al "óptimo" dependa de mantener los demás supuestos inalterados. Al contrario, lo probable es que haya que modificar todas las otras condiciones también. Siem-

pre será necesario calibrar las condiciones, y sus consecuencias. O sea, buscar la segunda mejor opción, que nunca es obvia.

Pero, claro, eso significa una matemática mucho más vacilante, incierta, más cercana al mundo real. Es posible imaginar soluciones, equilibrios, relajando uno de los supuestos. El problema es que en la práctica hay que relajarlos todos. Y no hay motivo para pensar que un mercado sólo algo menos que perfecto sea lo más deseable —no en los términos de la economía.

El problema de la agregación

A estas alturas, no está de más repetir que el neoliberalismo no equivale a la economía neoclásica. Pero hay afinidades importantes entre ambas empresas. Sobre todo porque el programa neoliberal adopta los modelos técnicos de la economía neoclásica insistiendo en su posible vis normativa. Es decir, supone mercados eficientes, en equilibrio, que producen siempre el mejor resultado posible, por cuya razón siempre será preferible dejarlo funcionar sin trabas. Si hubiera que resumirlo, se me ocurre una fórmula un poco injusta pero que seguramente resulta clara: en buena medida, en este ámbito, el neoliberalismo es la economía neoclásica convertida en ideología.

La alternativa para los modelos de la economía neoclásica fue durante mucho tiempo una versión de la macroeconomía que era en términos generales keynesiana. No hace falta una explicación detenida. Era una manera de explicar la economía cuyo punto de partida era la idea de que en el sistema económico hay propiedades emergentes, que resultan de la interacción del conjunto, y escapan al análisis de los casos individuales. La inflación, por ejemplo, no es resultado de la decisión de ningún individuo concreto, sino consecuencia impensada de las decisiones agregadas de todos.

A partir de los años setenta se impuso definitivamente en la mayor parte de las universidades lo que se ha dado en llamar una

macroeconomía de microfundamentos, que supone que no hay ninguna diferencia sustantiva entre el comportamiento de los agentes individuales y el funcionamiento general de la economía, de modo que una cosa puede derivarse de la otra —de hecho, una cosa debe derivarse de la otra. En lugar de tomar como punto de partida los fenómenos agregados, se toma como punto de partida el modelo de conducta individual. Es la manera en que se piensa la economía en la mayoría de las universidades. No la única, por cierto, pero hablaremos de eso más adelante.

El problema básico de esa macroeconomía es siempre la agregación, es decir, pasar del análisis de la conducta de un individuo al análisis de la economía como conjunto (de otro modo, el problema se plantea cuando se hace una analogía entre el ingreso, el gasto, el endeudamiento de un hogar, el ama de casa que ahorra o que gasta más de la cuenta, y el de un Estado). No tiene una solución fácil. Apunto sólo dos detalles.

La primera pieza para la construcción de los modelos en la economía neoclásica es la curva de demanda. En su forma más simple, supone que una persona comprará más cantidad de un bien cuando más bajo sea el precio, y viceversa —si suponemos que las preferencias son constantes, completas, que el bien es infinitamente divisible, etcétera. En la forma gráfica que suele emplearse, eso significa que la curva de demanda es decreciente, es decir, se inclina de izquierda a derecha, de arriba abajo: si en el eje vertical está el precio, y en el eje horizontal la cantidad demandada, habrá menos demanda si el precio es más alto, a la izquierda y arriba en el gráfico, y más demanda si el precio es menor, a la derecha y abajo en el gráfico. Parece lógico, es muy sencillo de entender.

El problema, como siempre, son los supuestos. O sea, que esto es así, o aproximadamente así, sólo en algunos casos, para algunos bienes. Si se trata de objetos de lujo, por ejemplo, que son perfectamente prescindibles, el precio puede reducir la demanda mucho más drásticamente que si se trata de bienes indispensables:

la curva de demanda del pan es muy distinta de la curva de demanda de los relojes de pulsera, o de las corbatas. Pero también puede suceder que el precio represente un criterio de distinción para determinados grupos sociales, de modo que un aumento no afecte a la demanda. Por otra parte, habrá bienes cuyo consumo tenga necesariamente un límite, el pan por ejemplo, y habrá otros para los que la demanda pueda ser ilimitada: los libros, por ejemplo. En resumen, todo se complica en cuanto se considera más de un bien, más de un consumidor, y mucho más cuando se trata de la economía entera. En realidad, la curva de demanda agregada para la economía en su conjunto podría tener cualquier forma.

No es nada nuevo para los economistas. Hugo Sonnenschein, Rolf Mantel y Gerard Debreu demostraron —en los años setenta— que la agregación en el modelo de equilibrio general es imposible, porque la curva de demanda puede tener en realidad cualquier forma. No hay motivo para suponer que sea continuamente descendente como la curva en los modelos de microeconomía. Y por lo tanto, no puede haber un punto de equilibrio único. Se han imaginado varias alternativas para sostener la macroeconomía de microfundamentos. Todas resultan problemáticas.

La solución más simple y la más socorrida ha consistido en imaginar un "agente representativo". Se supone un único individuo, o un único hogar o empresa, al que se atribuyen los rasgos estándar de racionalidad, orientación maximizadora, preferencias continuas y estables, etcétera, y se supone que la economía en su conjunto se comportará de la misma manera. El resultado de la operación es obvio. Si hay un único agente, y un único bien, habrá claramente un único punto de equilibrio. Y si se supone que todos los demás agentes se comportan de la misma manera, el modelo de economía individual será idéntico al de la economía agregada. Y por tanto la microeconomía es idéntica a la macroeconomía.

Imagino que se entiende: el agente representativo no es una elaboración empírica, no es producto de una reconstrucción de conductas promedio, ni de pautas habituales, sino una fabricación

enteramente imaginaria a partir de los rasgos que supone el modelo. O sea, es una representación del tipo de conducta que hace falta para que se puedan resolver las ecuaciones.

Y de nuevo surgen problemas cuando la elaboración técnica se cruza con el sentido común. En la economía académica, el agente representativo sirve como soporte para algunos ejercicios matemáticos; en la discusión de medidas concretas de política económica, sirve para modular algunos movimientos de la economía real. Un ejemplo. Una tasa de desempleo del 10 por ciento en un modelo así puede representarse como una reducción de 10 por ciento del ingreso de un agente representativo, es decir, nada muy grave; en el mundo real eso significa que el 10 por ciento de la población no tiene ningún ingreso en absoluto —que es algo muy diferente.

La discusión de los problemas de la teoría económica podría ser interminable. No hace falta ampliarla más. Basta dejar dicho que ese modo particular del pensamiento económico, basado en modelos formales, es la base de la mayor parte de las propuestas concretas del programa neoliberal, y no por casualidad.

Antes de cambiar de tema, acaso no sobra anotar que los intentos recientes de aplicar a la economía las nuevas técnicas de análisis de la física van precisamente en sentido contrario al modelo neoclásico. Miran movimientos agregados, y fluctuaciones más o menos improbables. Y sobre todo miran un mundo que es radicalmente inestable. Lo más conocido es el intento de estudiar el mercado financiero como si su comportamiento fuese análogo al de los materiales capaces de reorganizarse constantemente en estado crítico; el ejemplo que emplea Philip Ball, muy gráfico, es el de un montón de arena, en el que en todo momento puede producirse una avalancha, más pequeña o más grande, pero que no se estabiliza nunca de manera definitiva. Después de cada avalancha, vuelve a estar en estado crítico. Es claro, supongo, que se trata de un enfoque enteramente distinto, que no necesita suponer que la economía está en equilibrio, y no necesita la racionalidad de los acto-

res individuales. Me interesa sólo para dejar en claro que hay otras maneras de estudiar la economía —y otros modelos de la física, más puestos al día.

En lo que sigue me detengo en tres temas concretos que tienen especial importancia para la historia del neoliberalismo: la curva de Phillips, la teoría de la "elección pública", y la discusión en torno al teorema de Coase.

Desempleo e inflación, la curva de Phillips

En 1958, el neozelandés William Phillips publicó un artículo en que analizaba las correspondencias entre empleo e inflación en el Reino Unido, a lo largo del siglo anterior. Establecía una correlación estadística bastante fácil de entender, y que es como sigue. Cuando el desempleo es bajo, los salarios tienden a subir más rápidamente: la mano de obra es escasa, y por lo tanto su precio aumenta; y como los salarios tienen un impacto importante sobre los costos de producción, y sobre los precios, el aumento de los salarios significa un aumento de precios, es decir, una aumento de la inflación. O sea, que cuando baja el desempleo sube la inflación. Inversamente, cuanto más alto es el desempleo, menor será la tasa de incremento salarial, y como consecuencia, muy seguramente, será también menor la inflación.

No era nada muy novedoso en términos de teoría económica, aunque tuviera interés la documentación empírica. Pero admitía lecturas muy atractivas. Paul Samuelson y Robert Solow propusieron una interpretación formal de lo que en adelante se conocería como la "curva de Phillips" —es lo que nos interesa. La idea es fácil de explicar. La historia muestra una correlación positiva entre empleo e inflación, es decir, mayores niveles de empleo implican mayores tasas de inflación. Si el vínculo es estable, da lo mismo que se modifique un extremo u otro de la ecuación. Por lo tanto, en la práctica eso significa que se puede incidir sobre el empleo a

partir de la tasa de inflación (o sea que se puede reducir el desempleo si se acepta que aumente la inflación).

La explicación era muy atractiva. Decía que era posible controlar algo tan grave como el desempleo mediante la política monetaria. Y que era posible incluso un ajuste bastante fino, escoger el nivel de inflación necesario para mover unos puntos arriba o abajo la tasa de empleo. Los asesores de muchos gobiernos adoptaron la idea con entusiasmo en los años sesenta.

La crisis de los setenta demostró que esa interpretación del hallazgo de Phillips estaba equivocada. La correlación no era estable, no operaba en ambos sentidos. Al contrario, muy bien podía suceder que aumentase la inflación sin que eso tuviese un efecto apreciable sobre el empleo. Sucedió en casi todos los países centrales, y en buena parte del mundo, mientras duró el impacto de la crisis petrolera. Se le llamó "estanflación": algo rara vez visto, y que la teoría no contemplaba, estancamiento con inflación. El resultado fue el descrédito general de las políticas que intentaban gobernar la economía a partir de la gestión de la demanda agregada.

Para nuestra historia tiene especial interés la crítica de Milton Friedman, elaborada a fines de los sesenta, y fundamental para su fama posterior. Es además una de las piezas básicas de la estrategia neoliberal. Vale la pena hacer un resumen.

La idea original de Phillips, es decir, que exista una relación más o menos constante entre desempleo y nivel salarial es razonable, está bien fundada —teórica y empíricamente. Pero es un error interpretar esa correlación como un vínculo causal, que permite incidir sobre el empleo a partir de la política monetaria. La idea es irresistible para los políticos, pero no se sostiene. En un primer momento, dice Friedman, un crecimiento inesperado de la demanda agregada, producto de una expansión de la oferta monetaria, pude producir en los agentes económicos la ilusión de que la economía crece, y por tanto puede inducir a las empresas a contratar más trabajadores, para producir más. Y así, en efecto, la inflación puede tener un impacto sobre el empleo.

Pero ese efecto es transitorio. Si continúa el crecimiento de los precios como consecuencia de un aumento del dinero circulante, los agentes aprenden a descontar su efecto, y ajustan sus percepciones y su conducta. Saben que no hay un crecimiento real de la economía. De modo que suben los precios, pero no aumenta la producción, ni el empleo. En la formulación gráfica de la curva de Phillips eso significa que la economía no se mueve en la misma línea hacia un nuevo equilibrio con mayor inflación y más empleo, sino que la línea entera se desplaza, de manera que el nuevo equilibrio es de mayor inflación pero con el mismo nivel de desempleo. De hecho, la situación puede ser peor todavía, puesto que el "ruido" derivado de una inflación inestable se puede traducir en destrucción de empleo.

En resumen, la intervención del gobierno para generar empleo mediante la política monetaria es en el mejor de los casos, inútil, y en el peor, contraproducente. Porque finalmente la economía se moverá hasta estabilizarse en su "tasa natural de desempleo".

La expresión es importante. No tiene Friedman una explicación muy clara de esa tasa natural de desempleo ni de cómo se pueda calcular, ni siquiera una definición precisa (ni una justificación para llamarla "natural"). Dice que no es una constante numérica, sino un dato que se desprende de los factores reales: es el nivel de desempleo consistente con las fuerzas reales, y con una adecuada percepción de la economía. En ese momento, cuando se naturaliza el desempleo como algo definitivo, que no podemos ni calcular ni definir pero es irremediable, el argumento académico se convierte en un argumento ideológico.

La explicación de Friedman importa también porque es uno de los soportes de la retórica neoliberal. En particular, de la idea de que la política económica es inoperante. La intuición básica, o sea, que los actores anticipan las decisiones del gobierno, y así neutralizan su efecto, está en el corazón de la teoría de las expectativas racionales, que tiene una larga trayectoria —conviene detenerse un poco.

La teoría tiene varias versiones. En general, son reformulaciones del modelo de Friedman, de expectativas adaptativas. En su versión más fuerte, la de John F. Muth por ejemplo, se supone que todos los participantes tienen en mente un modelo completo y exacto de la economía, de modo que sus expectativas son racionales porque coinciden con las predicciones del modelo económico relevante en cada caso. Es un supuesto un poco sorprendente, no más que otros. Y sirve para confirmar la tesis de Friedman: la política económica es irrelevante, no puede servir de nada.

A fines de los setenta, Robert Barro contribuyó con una elaboración bastante audaz, para decir básicamente que la deuda pública tiene un efecto recesivo. Es interesante, sobre todo como síntoma. Toma como punto de partida una idea de David Ricardo, de principios del siglo XIX. Sostenía Ricardo que cuando los gobiernos piden dinero prestado, para financiar una guerra por ejemplo, los súbditos saben que en el futuro tendrán que pagar más impuestos para cubrir esa deuda, de modo que lo racional para ellos es ahorrar en vistas a ese futuro. El resultado es que si el gobierno se endeuda la economía terminará por contraerse, puesto que la gente gastará menos.

Ricardo sabía que en la práctica no es así, que la gente no calcula de ese modo sus impuestos, ni hace esa clase de ahorro en previsión de lo que le podrían cobrar en el futuro. Barro sostiene que sí. Sostiene que los individuos efectivamente anticipan el nivel futuro de impuestos a partir del endeudamiento del gobierno, y deciden su gasto y su ahorro en función de eso. Por lo tanto, la deuda pública se traduce en un aumento del ahorro privado, y una reducción del consumo —es decir, que no hay manera de estimular la economía con emisión de deuda.

No hay ninguna información empírica para sostener las ideas de Barro, que tampoco han sido muy populares. Lo que importa es que su obra se suma al conjunto que señala que es imposible que la intervención pública mejore el desempeño de la economía en

ningún sentido. Otras versiones, como la de Thomas Sargent y Robert Lucas, también de los años setenta, han tratado de generalizar la tesis de la inoperancia de la política económica, más allá de la "equivalencia ricardiana" de Barro. Sargent y Lucas dicen que los agentes económicos aprenden a distinguir entre un cambio en las preferencias (que significa un aumento real de la demanda, que favorece a su producto), y un cambio en la masa monetaria, un aumento del volumen de dinero circulante, que no tiene otra significación, y así cancelan en la práctica el efecto de la política monetaria. Los supuestos son, como de costumbre, muy exigentes, como que los agentes anticipen con exactitud el nivel de inflación futura, para ajustar sus decisiones. Pero hay sobre todo el problema de que la política monetaria sí afecta al comportamiento de la economía: diga lo que diga la teoría, no es irrelevante.

La Teoría de la Elección Pública

La Teoría de la Elección Pública ofrece material importante para el argumentario neoliberal, y conviene verla con algún cuidado. Su origen está en la obra de James M. Buchanan, miembro de la Mont Pélerin Society, Premio Nobel de Economía, fundador de lo que se conoce como la "escuela de Virginia". La idea central parece casi de sentido común. Los políticos, los funcionarios, son como cualquier otra gente: individuos racionales que tratan de maximizar su utilidad. No hay motivos para suponer que tengan otro propósito, miras más altas, ni una especial generosidad.

La idea no es enteramente nueva. Algo muy parecido había dicho Jeremy Bentham, en sus *Falacias políticas*, en el siglo XVIII: "Lo más que puede hacer el hombre más virtuoso es intentar que el interés público coincida con la mayor frecuencia posible con sus intereses privados". No es en realidad más que la aplicación consecuente de la ontología plana del utilitarismo. Tomada al pie de la letra, como hace Buchanan, tiene consecuencias importantes.

En primer lugar, la teoría ofrece una nueva manera de mirar y explicar los fenómenos políticos, la legislación, la burocracia, el funcionamiento del Estado, mediante el método de la economía. Por hipótesis, lo que hacen los funcionarios es maximizar su utilidad, es decir, buscan el mayor rendimiento personal posible, en esos términos hay que entender todo lo que hacen. En consecuencia, resulta forzoso desconfiar de quienes invocan el interés público, el bien público, o la ética del servicio público. No hay tal cosa. Y en todo caso, ésa no es la verdadera motivación de quienes lo proclaman. O sea, que la idea del interés público es para empezar un engaño.

Ahora bien, siendo individuos racionales, egoístas, como todos, los funcionarios del Estado se distinguen de los demás agentes económicos por el hecho de que tienen a su disposición el poder público. De modo que tratan de maximizar su utilidad mediante el uso de los recursos públicos: leyes, permisos, licencias, contratos, impuestos, gasto. Por ese motivo los políticos siempre quieren tener más dinero, más presupuesto, aumentar la presencia del Estado, los subsidios, multiplicar las reglas, los requisitos y condiciones y estándares, las formas de intervención. Y procuran distribuir los beneficios con miras electorales, para asegurar su permanencia en el cargo. Eso quiere decir que la política produce inevitablemente rentas, y conductas rentistas, o sea, situaciones en las que alguien obtiene una ventaja artificial por ley, o por asignación del presupuesto —así los profesionales de cualquier oficio protegido, los fabricantes de bienes sujetos a estándares, o subsidiados, o los que reciben contratos públicos.

Adicionalmente, en un sistema democrático, donde los políticos dependen de los votos, tienen siempre la tentación de aumentar el gasto sin aumentar los impuestos. Y de ahí el déficit público, la propensión hacia el endeudamiento.

Pero hay algo más. El medio característico de la política, que la distingue de cualquier otra forma de intercambio, es la coerción. Y eso añade un aire ominoso a toda intervención del Estado. La conclusión que resulta de todo ello no es difícil de imaginar. Si no

existe el interés público, sino sólo el interés particular de políticos y funcionarios, hay que desconfiar siempre del Estado, limitar al máximo sus recursos, empezando por los impuestos, el dinero público y la capacidad de endeudamiento.

Por otra parte, en cualquier actividad, incluso en las que parezcan legítimas como actividades estatales, siempre será preferible sustituir la coerción por el intercambio voluntario, o sea, sustituir al Estado por el mercado. En cuanto a la función pública propiamente dicha, la que es imposible eliminar, o sustituir por el mercado, lo único sensato es contar con que haya una clara, transparente motivación económica para los funcionarios. No suponer que existan ni la vocación, ni la responsabilidad, ni la ética del servicio público, porque es dudoso que nada de eso sea real. En alguna ocasión admite Buchanan la posibilidad de que haya otros motivos en algunos funcionarios, aparte del dinero: en ese caso, serán fanáticos, mucho más peligrosos.

La perspectiva de la Elección Pública ofrece una crítica general del Estado, un argumento básico que sirve para desacreditar cualquier actividad pública. Además, extiende el campo de la economía y contribuye a naturalizar la idea del *homo oeconomicus* como definición realista, suficiente, del género humano. Al suprimir la noción de interés público, por improbable, toda política se vuelve sospechosa, negocio de políticos que se aprovechan del Estado para parasitar a sus conciudadanos. Al identificar Estado con coerción, convierte al mercado en una alternativa siempre preferible: la dicotomía funciona como las de Hayek, es una simplificación drástica, de blanco y negro, que incorpora un juicio moral en las definiciones, de entrada, de manera que la conclusión es indudable.

El problema es que el Estado no es fácil de combatir, sigue Buchanan, porque los políticos cuentan siempre con la complicidad de una parte de la sociedad. Todos los que se aprovechan de una renta tienen interés en mantenerla. Y quienes aspiran a una, quieren que el Estado aumente su poder, y su injerencia. Por ese

motivo los estados modernos crecen incontroladamente. Desde luego, una de las formas más obvias de conservar ese apoyo es el gasto social, cuyas consecuencias son siempre deletéreas. Buchanan explica su crítica mediante el "dilema del buen samaritano". La caridad (o el gasto social) puede tener diferentes efectos, puede ayudar a que mejore la situación de los necesitados, o puede generar un sistema de dependencia que los vuelva incapaces de ganarse la vida por sí mismos: o sea, que la ayuda del buen samaritano (del Estado de bienestar) puede terminar siendo contraproducente. Pero genera un poderoso incentivo para mantener el gasto público. Por una cosa y por la otra, más vale evitarlo.

La solución que imagina Buchanan es un arreglo constitucional. Consiste en limitar por ley al Estado, y poner las decisiones de gasto, de recaudación y endeudamiento fuera del juego político.

El extraño caso del Teorema de Coase

Es más complicada la discusión del Teorema de Coase. También resulta enormemente reveladora. La materia está en un artículo publicado por Ronald Coase en 1960, con el título: "The Problem of Social Cost" (el problema del costo social). Es un texto largo, de casi setenta páginas, relativamente difícil de leer, como son en general los textos de Coase, que son eruditos, maliciosos, matizados, de escritura elegante e incisiva. Es uno de los artículos más citados en la historia de la economía, y sin duda el texto económico más mencionado por juristas y estudiosos del derecho. Su argumento suele resumirse en la idea de que el mercado puede ofrecer soluciones, mejor que la legislación, para resolver el problema de las consecuencias negativas involuntarias, derivadas de la actividad económica. Por eso se recurre a él con mucha frecuencia en la discusión de los problemas de contaminación ambiental, por ejemplo. Es un poco más complicado que eso, pero tiene su chiste.

El Teorema de Coase, de hecho, no fue formulado por Coase, como suele suceder en estos casos, sino por George Stigler, que fue quien le puso el nombre. En la versión que circula habitualmente dice aproximadamente así (y ya se irá aclarando lo que resulta oscuro): en ausencia de costos de transacción, en situaciones de competencia perfecta e información completa, la asignación de recursos mediante la negociación entre las partes será la más eficiente, la que más contribuya a incrementar el bienestar social, con independencia de la distribución original de derechos. O sea, que el mercado puede resolver mediante esa negociación entre particulares el problema de las consecuencias nocivas de la actividad económica, y mejor de lo que lo haría la ley.

En varias ocasiones, y en la conferencia que dictó al recibir el Premio Nobel, para empezar, Coase fue absolutamente claro, enfático: su artículo no pretendía sostener esa idea. No era la conclusión que él extraía del análisis que presentaba en su texto. En realidad, no estaba de acuerdo con el Teorema de Coase —pensaba casi exactamente lo contrario. La confusión es notable, amerita ser vista con detalle.

Ronald Coase, un economista inglés, neoliberal explícito, miembro de la Mont Pélerin Society, fue siempre muy crítico de la evolución del pensamiento económico en las universidades anglosajonas, y lo que se había impuesto como método dominante. La economía, dijo alguna vez, se ha convertido básicamente en el estudio de la elección, y se ha divorciado progresivamente de su objeto propio, para hacer especulaciones cada vez más abstractas sobre improbables sujetos que maximizan utilidad. El resultado es que los economistas terminan por no saber nada concreto sobre lo que se supone que es su objeto de estudio. El consumidor de los modelos no es un ser humano, sino un conjunto consistente de preferencias; las empresas son paquetes de curvas de oferta y demanda; y el intercambio sucede sin que haga falta ninguna estructura institucional. Es decir, que los economistas se encuentran con consumidores sin humanidad, empresas sin organización, e inter-

cambio sin mercados. La idea misma de la maximización es innecesaria, injustificada ("no hay razón para suponer que la mayoría de los seres humanos esté empeñada en maximizar nada, como no sea la infelicidad"), y la utilidad es un ente quimérico, como era el éter para la antigua física.

Toda la producción académica de Ronald Coase, desde los años treinta en adelante, está dedicada a criticar esa manera de pensar la economía: precisamente la que tiene su apoteosis en el Teorema de Coase.

Vayamos por partes. Hay un primer artículo suyo importante, escrito en 1937: "La naturaleza de la empresa" (*The Nature of the Firm*). Es un intento de explicar cómo, y por qué, se forman los modernos consorcios empresariales, en los que una misma organización se hace cargo de tareas muy distintas, y produce por ejemplo varios de los insumos que necesita emplear para su producción. Para la teoría económica convencional eso tendría que ser un problema, porque es teóricamente irracional: se supone que el mercado ofrece la solución más eficiente y más rentable, el mejor precio de lo que sea. Es decir, que lo mejor para cualquier empresa tendría que ser la descentralización absoluta, comprar en el mercado o contratar individualmente todo lo que necesitase, y no hacerse cargo de producirlo por su cuenta. No es así porque las transacciones tienen un costo. Para llevar a cabo una operación hace falta saber quién ofrece lo que se quiere comprar, con qué calidad, hace falta anunciar que uno quiere adquirirlo y en qué términos, hace falta negociar, escribir un contrato, verificar que se cumple con lo acordado. O sea, que las operaciones de mercado cuestan. Y por eso a una empresa le puede compensar el hacerse cargo directamente de la provisión de lo que sea, mientras los costos de ello sean menores de los que implican las operaciones en el mercado.

Eso son los costos de transacción. Y eso explica, según Coase, por qué la economía real no obedece a las reglas que suponen los libros de texto. Eso explica por qué hace falta un complicado apa-

rato legislativo para producir cualquier mercado, y garantizar las transacciones. La información es difícil de conseguir, siempre es asimétrica, las partes no son iguales, hay infinitas posibilidades de fraude. De modo que lo aconsejable, si se trata de entender, es dejar el pizarrón y mirar cómo es la economía en el mundo real.

"El problema del costo social", ya lo hemos dicho, se refiere a las consecuencias colaterales adversas de algunas actividades productivas: el humo de una fábrica, el ruido de un taller mecánico. Más concretamente, se refiere a las consecuencias perjudiciales para otras actividades productivas —aunque extiende el análisis a otros campos, como el ocio o la higiene. El punto de partida es muy simple. El derecho a desarrollar una actividad cualquiera afecta a las actividades que pueden realizar otros: porque se hace ruido, se produce basura, se genera tráfico, lo que sea.

La argumentación se complica de ahí en adelante. Si los derechos pudieran negociarse por los particulares, comprarse y venderse en paquete, serían finalmente adquiridos por quien los valorase más. De modo que si alguien valorase en mucho su tranquilidad, por ejemplo, compraría a su vecino su derecho de instalar un taller mecánico —o sea, que le pagaría para que no lo abriese. A la inversa, si el taller fuese muy valioso para el dueño del terreno, podría comprar a sus vecinos el derecho a la tranquilidad en ese sitio, para que en último caso pudieran mudarse. Y así las posibles consecuencias negativas de cualquier actividad terminarían por ajustarse del modo que resultase más ventajoso para el bienestar colectivo.

Para aclarar el argumento, Coase propone un ejemplo sencillo, un ejercicio teórico, con una economía de juguete, el caso de un ganadero que al aumentar el volumen de su rebaño provoca daños a los cultivos de un agricultor vecino. Si el ganadero fuese legalmente responsable de esos daños, tendría que pagar una compensación equivalente al perjuicio causado, y se vería obligado a incorporar ese pago a sus costos de producción: o sea, que aumentar su rebaño le resultaría más caro. La alternativa sería reducir el

número de cabezas, por supuesto. En términos muy crasos: tener doce vacas más implica un costo adicional de diez pesos, que hay que pagar por los daños que ocasionan. Por otra parte, si no fuese legalmente responsable de los daños, y no estuviera obligado a repararlos, sería el agricultor quien podría pensar en evitarlos pagándole para que redujera el número de sus animales —es decir, pagándole para que no ejerciera su derecho de tener un rebaño mayor. Al agricultor le compensaría el arreglo si, incluido ese pago entre sus costos, saliera ganando al vender la cosecha. Lo interesante es la posición en que queda el ganadero: puede reducir su rebaño y recibir el pago, o mantener el número de animales y dejar de recibirlo; de modo que ese dinero se convierte en uno de los costos de mantener su nivel de producción. Otra vez: tener doce vacas más implica un costo de diez pesos.

En resumen, el ejemplo dice que el costo del daño será asumido por quien mayores ventajas obtenga como consecuencia. Y dice que el costo es el mismo, con independencia de la distribución de derechos. O sea, que finalmente da igual si el ganadero tiene derecho a aumentar el número de animales pase lo que pase, o si el agricultor tiene derecho a que se le compense: ese aumento de producción ganadera tiene tal valor, medido en daño sobre las lechugas del vecino.

Pero el ejemplo dice también que en esas circunstancias el mercado podría encontrar la solución más eficiente, porque en el fondo no importan los derechos sino el valor. Esa es la idea que se ha generalizado, como corolario del Teorema de Coase, y es una de las banderas del movimiento neoliberal. Sin embargo, no es lo que Coase pretendía demostrar. Tras el ejemplo del ganadero pone otro, sobre ferrocarriles, otro sobre un médico y un taller mecánico, otro sobre contaminación del aire, y siempre insiste en que "en ausencia de costos de transacción" el derecho no tendría efecto sobre la asignación de recursos.

Ahora bien, el supuesto de que no haya costos de transacción, dice Coase, es absolutamente irreal. Y por eso la solución óptima

sería muy difícil de alcanzar a través del mercado. Los ejemplos de esas economías de juguete, del ganadero y el agricultor, el médico y el mecánico, sirven para mostrar que la solución de esa clase de problemas no pasa por asignar la culpa a uno u otro, y hacer responsable del perjuicio a uno o a otro, porque el daño resulta de las actividades de las dos partes en conjunto, es decir, de que haya lechugas al lado de las vacas, o un consultorio junto al taller —lo que importa en cualquier caso es determinar el valor. Y a esa discusión dedica las otras dos terceras partes de su artículo.

Se puede estar de acuerdo o no con la tesis de Coase, pero su argumento es muy claro. Explícitamente dice que hace falta tomar en cuenta los costos de transacción para estudiar el mundo real (donde las relaciones son asimétricas, la información incompleta, etcétera). Y eso, en el caso de los daños a terceros significa imaginar arreglos institucionales concretos que ayuden a resolver el problema que no se va a resolver mediante la negociación privada de los particulares.

Según Coase, el análisis económico moderno se refiere en general a un mundo sin costos de transacción, es decir, a un mundo que no existe. Y por eso los economistas no entienden realmente los problemas de los que se ocupan. Otra vez, su recomendación es muy sencilla, y muy directa: dejar el pizarrón.

El hecho de que se haya impuesto la otra lectura del Teorema de Coase es muy revelador, porque se le atribuye exactamente lo contrario de lo que quiso decir. Significa que en el fondo, la demostración no importa. La idea de que el mercado resuelve los problemas, y que el derecho y el Estado son irrelevantes, resulta convincente por motivos ideológicos, porque confirma lo que de antemano se quería afirmar. Por otra parte, es claro que el primer tercio del texto de Coase resulta útil porque esas economías de juguete, con un par de rancheros, permiten argumentos categóricos, sin las ambigüedades ni los matices que exige el trabajo empírico.

Coda, sobre los monopolios

Imagino que el extraño caso del Teorema de Coase sirve para ahorrar explicaciones. Algunos de los supuestos centrales de los modelos de la economía neoclásica (competencia perfecta, equilibrio, eficiencia) tienen afinidades bastante obvias con el programa neoliberal, con su idea de la superioridad absoluta del mercado. Y el método típico de la economía neoclásica, especulativo, puramente teórico, de juegos matemáticos, se presta con facilidad para una deriva ideológica —basta con olvidar los supuestos, asumir que esos mercados imaginarios son trasunto de los mercados reales.

Antes de pasar a otra cosa, me interesa llamar la atención sobre un último asunto: la actitud de los economistas neoliberales, de algunos de ellos para ser justos, hacia los monopolios. De entrada, parecería lógico que, siendo el mercado fundamental para asegurar una asignación eficiente de los recursos, sería necesario proteger la competencia, e impedir la formación de monopolios. No es así.

La formulación más conocida es nuevamente de Milton Friedman. Según él, se ha exagerado mucho el presunto poder de los monopolios, su capacidad para fijar precios. En la práctica, dice Friedman, los monopolistas tendrán que ofrecer sus productos a precios competitivos, porque si los elevasen mucho habría otras empresas que verían en ello una oportunidad, ingresarían al mercado, y desaparecería el monopolio. Es decir que, existiendo el mercado, mientras no intervenga el gobierno, ni la legislación, los monopolios son intrascendentes. Ofrecerán sus productos al mismo precio, y con la misma calidad, que si hubiese libre competencia. Para todo efecto práctico, se puede pensar que el mercado funciona como si hubiese competencia.

Por otra parte, sigue Friedman, si el mercado ha producido una concentración así, será porque es el resultado más eficiente. Sancionar a las empresas monopólicas, obligarlas a reducir su tamaño, vender parte de sus activos, significa castigar a quienes han

sido más exitosos, y han sabido aprovechar las economías de escala. Para decirlo en una frase, el libre mercado funciona incluso cuando no es libre mercado. En todo caso, un monopolio privado siempre será preferible a un monopolio público, o a una regulación pública sobre monopolios.

Richard Posner, de la Universidad de Chicago, hablando desde el punto de vista de los jueces, que tienen que resolver casos de monopolio, ha puesto un remache a las tesis de Friedman que no deja de ser original. El aumento de la riqueza de la economía en su conjunto significa un aumento del bienestar. Si se gana en eficiencia con la concentración monopólica, se produce más riqueza, y por lo tanto aumenta el bienestar general. Y eso es lo que debe preocupar a los jueces, que se produzca más riqueza, y no que los consumidores puedan elegir entre tres, o cuatro o más empresas.

Los argumentos son bastante especiosos en ambos casos. Pero sobre todo me interesa subrayar que en el mundo real, donde hay lo que Coase llamaba "costos de transacción", serían indefendibles. Tienen sentido, y son convincentes, sólo en el mundo abstracto de la economía neoclásica.

Insisto sólo en un punto, para cerrar. El lenguaje de esa economía es ya de uso corriente en el espacio público, en todas partes. Tanto que muchos de los supuestos más problemáticos se dan por hechos: equilibrio, eficiencia, racionalidad, maximización. Es un indicador, y no trivial. Para resumirlo en una frase, diría que el mercado se ha convertido en la metáfora básica para interpretar la vida humana, y esa es una de las claves de este nuevo mundo.

3. EL MOMENTO DECISIVO: LOS AÑOS SETENTA

El programa neoliberal se perfila en sus rasgos generales a fines de los años treinta, principios de los cuarenta, y siempre va a conservar algo del aire apocalíptico, de fin del mundo, de aquella época. Su momento de mayor vitalidad intelectual está en los años cincuenta, en los sesenta, cuando escriben lo fundamental de su obra Hayek, Friedman, Bruno Leoni, Buchanan, Gary Becker, cuando en Alemania se ensaya la "economía social de mercado". No obstante, a lo largo de todo ese tiempo es prácticamente marginal en el espacio público. Salvo en Alemania, que tiene que reconstruirlo todo, de arriba abajo, la obsesión antiestatal del neoliberalismo parece cosa de otro tiempo. Cambian las tornas rápidamente en los años setenta.

Nuevo anuncio del fin del mundo

En la larga posguerra europea, a partir de 1945, en los países centrales se construyó un Estado de Bienestar generoso, eficiente, que permitía a la mayoría un nivel de vida que hubiese sido inimaginable unos pocos años antes. El régimen fiscal y el acceso al consumo masivo, produjeron además una mayor igualdad material. En resumen, el modelo keynesiano funcionaba: mercados regulados, fiscalidad progresiva, intervención estatal, contratos colectivos, seguridad social, políticas contra-cíclicas. Crecieron la educación pública, los sistemas de salud pública, se introdujo el seguro de

desempleo, aumentaron los salarios, sin que ninguna de las sociedades europeas desembocara en el infierno totalitario que había augurado Hayek en *Camino de servidumbre*. O sea que la amenaza no resultaba creíble, y fuera de algunas universidades, algunos centros de estudio, no se le prestaba mayor atención.

Por otra parte, en la periferia dominaba de modo absoluto el desarrollismo, en cualquier de sus versiones. En todas partes se impuso la idea de que el Estado se hiciera cargo de promover el desarrollo, combatir la pobreza. Desde luego, influyó para eso el clima de la Guerra Fría. La Unión Soviética de Stalin había puesto un ejemplo de industrialización acelerada, masiva, que resultaba muy atractivo para los líderes del tercer mundo; y su política exterior aprovechaba además el ímpetu del movimiento de descolonización. La alternativa era muy real. Tras la Revolución China (1950), la guerra de Corea (1950-1953), la crisis de Suez (1956), estaba claro para casi todos que hacía falta encontrar una opción intermedia, que permitiera acelerar el crecimiento en los países pobres, alguna forma de redistribución del ingreso, pero que no significase la incorporación a la órbita soviética. A ese impulso obedeció el liderazgo de Nasser en Egipto, de Nehru en la India, de Sukarno en Indonesia, Nyerere en Tanzania, también el del mariscal Tito en Yugoslavia. En todas partes, con más o menos éxito, se trataba de impulsar el desarrollo mediante una combinación de proteccionismo, empresas públicas, inversión en infraestructura, estímulos fiscales, subsidios al consumo, gasto social; en todas partes crecía la economía, aumentaba el consumo, aumentaba rápidamente la alfabetización, los índices de escolaridad. O sea que el modelo funcionaba también en la periferia: la economía mixta, con un poderoso sector público, producía crecimiento, bienestar, estabilidad social.

La situación cambia, casi de la noche a la mañana, en los años setenta. Se produce entonces el giro decisivo.

La imagen de la década es bastante borrosa. Sobre todo en comparación con la que nos ha quedado de los sesenta: rebeldía

juvenil, música de rock, drogas, prohibido prohibir, pidamos lo imposible, y también la de los ochenta, marcados por la fuerte personalidad de Margaret Thatcher y Ronald Reagan, Gorbachev, el áspero amanecer del neoliberalismo. En comparación, digo, los setenta quedan un tanto desvaídos. Y sin embargo, son los años en que se produce el gran cambio.

En contraste con las dos o tres décadas anteriores de relativa estabilidad social y crecimiento económico, de una rebeldía más o menos festiva, los setenta son años amargos, de inestabilidad, desempleo y crisis económica, años de huelgas, manifestaciones violentas, empobrecimiento masivo, años de terrorismo, de exasperación social, de tensión. La seguridad, el ánimo confiado, optimista, de la posguerra desaparece —y despunta un mundo nuevo.

Vale la pena intentar una mirada panorámica. Los setenta son sin duda los años más bajos para los Estados Unidos en casi todos los terrenos, y ese declive de la potencia hegemónica tiñe la década, le da un aire muy característico —el de una decadencia entreverada de esperanzas muy ambiguas, intentonas fallidas. Para empezar, en 1971 el gobierno de Nixon decide suspender la paridad del dólar con el oro, que hasta entonces había estado en 35 dólares la onza, y que era el ancla del sistema monetario internacional. El peso de la deuda, el creciente gasto militar, los compromisos financieros que implicaba la Guerra Fría, y la masiva emisión de dólares para pagar por todo ello hacen que sea imposible mantener el tipo de cambio: no hay oro suficiente en la reserva norteamericana para respaldar el papel moneda. La medida tiene consecuencias de todo tipo, abre una nueva partida en la economía internacional, pero sin duda supone un golpe considerable para la imagen de Estados Unidos. A partir de entonces todas las monedas entran en flotación, si no se atan al dólar directamente, y el conjunto del sistema monetario entra en un periodo de inestabilidad. El dólar sigue siendo la moneda de referencia, sin competencia alguna hasta la creación del euro, pero los términos son muy distintos.

Más grave para su imagen, para su prestigio internacional como líder del mundo libre, y para la idea que el público norteamericano se hace de su propio país, es la situación en Vietnam, que no deja de deteriorarse, a pasos agigantados. En 1970 Nixon había ordenado la invasión de Camboya, en un intento desesperado por cegar las fuentes de abastecimiento de la guerrilla vietnamita. Las consecuencias fueron peores. En unos años, 1975, el ejército de Estados Unidos tiene que reconocer el peor desastre de su historia. La prensa de todo el mundo reproduce las imágenes de la dramática retirada de Saigón, con la guerra perdida. A continuación, el gobierno de Nixon firma una paz ya irrelevante con Vietnam del Norte, y se retira también de Camboya, dejándola en manos de los *khmer* rojos, de Pol Pot.

Pero lo peor es lo que sucede en el frente interno. Los Papeles del Pentágono, difundidos por Daniel Ellsberg, demuestran que el gobierno federal había estado engañando a lo largo de una década, sistemáticamente, al público, a la prensa, al congreso, y que los tres presidentes: Kennedy, Johnson, Nixon, habían mentido públicamente sobre el costo de la guerra, sobre la magnitud del compromiso de Estados Unidos, sobre el volumen de las tropas desplegadas y su misión en Vietnam (Hannah Arendt escribió con ese motivo un dramático ensayo sobre la mentira en política: de lo mejor de su obra). Además, está Watergate. Los detalles son conocidos. El presidente ha empleado los recursos del Estado para espiar a sus adversarios, ha mentido sobre ello, ha ocultado o destruido información para encubrir los delitos. El caso provoca finalmente la dimisión del presidente Nixon, pero el daño para el prestigio del Estado, del sistema político, es mucho más grave, de consecuencias mucho mayores.

En Europa son también años de tensión, que se acentúa a partir de la crisis petrolera de 1973. El primer ministro británico, Edward Heath, se ve obligado a declarar el estado de emergencia cuatro veces entre 1970 y 1974: en Gran Bretaña hay un millón de desempleados, una inflación del 14 por ciento, y a eso hay que

sumar el terrorismo del Ejército Republicano Irlandés. En Italia actúan las Brigadas Rojas, en Alemania la Fracción del Ejército Rojo de Andreas Baader y Ulrike Meinhoff, en España son ETA, el FRAP.

Mientras tanto, en la periferia ha hecho crisis el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, que era una de las piezas clave del desarrollismo. La UNCTAD, la CEPAL, llevan tiempo denunciando el deterioro de los términos de intercambio, que condena al subdesarrollo a los países pobres, que dependen de la exportación de materias primas. Las circunstancias empeoran con la crisis global de los setenta. En medio de la turbulencia, consecuencia de ella también, parece haber un movimiento general hacia la izquierda: están para empezar los triunfos de la guerrilla comunista en Vietnam y Camboya; en África, la lenta, dramática descolonización de Angola y Mozambique termina con la formación de gobiernos de abierta simpatía hacia la Unión Soviética; en América Latina está el gobierno de Salvador Allende en Chile, el ascenso de las guerrillas en Guatemala, El Salvador, Nicaragua, el terrorismo de Montoneros en Argentina, Tupamaros en Uruguay; en Oriente Medio la década se cierra con el triunfo de la revolución islámica de Irán.

En menos de diez años, el mundo cambia por completo.

CANTO DE CISNE: EL NUEVO ORDEN ECONÓMICO INTERNACIONAL

Los movimientos de esos primeros setenta alimentaron un recrudecimiento de la Guerra Fría en algunos lugares, un nuevo entendimiento en otros. Algunos cambios fueron más silenciosos: en 1976 murió Mao Tse Tung, y en 1978 China adoptó las primeras medidas de liberalización económica. Con eso el mundo había cambiado definitivamente, aunque apenas se notase entonces.

El episodio decisivo es sin duda la guerra de Yom Kippur, de 1973, a partir de la cual la OPEP decide imponer un embargo a los

países que han apoyado a Israel. La medida afecta de inmediato a Holanda, Portugal, Rhodesia, Sudáfrica, y finalmente al conjunto de los países europeos. El petróleo, que se había mantenido con un precio de alrededor de 2 dólares por barril durante los treinta años de expansión, salta en menos de dos años a 12 dólares por barril (y subiría más después de la revolución de Irán). La crisis energética incide sobre el consumo y la producción en los países centrales, y contribuye a provocar una crisis financiera de grandes proporciones. Los bancos comienzan a recibir cantidades ingentes de dinero, petrodólares se les llama entonces, que los países productores de crudo no pueden invertir ni colocar en una Europa en crisis. La opción es prestar a los países de la periferia, que están encontrando los límites del modelo de desarrollo.

En ese clima se intenta articular formalmente lo que se llamará, con más entusiasmo que sentido práctico, el Nuevo Orden Económico Internacional. No se tradujo en nada concreto. A la distancia, tiene interés precisamente por su fracaso, porque señala un fin de época. En la idea del Nuevo Orden Económico culmina una breve evolución ideológica, que había comenzado en 1964, con la integración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), producto de la experiencia desarrollista, y de las críticas de las teorías de la modernización. La idea básica era muy sencilla: las relaciones económicas entre países son inequitativas, benefician desproporcionadamente a unos en detrimento de los otros.

En las universidades en esos años hay formulaciones más o menos radicales de la misma tesis: Fernando Henrique Cardoso, André Gunder Frank, Ruy Mauro Marini. Con frecuencia concluyen que la única solución sería adoptar un régimen socialista. En la opinión internacional domina una idea mucho más moderada, y aun así, diametralmente opuesta a lo que sería el sentido común diez años más tarde. En 1974, la Asamblea General de Naciones Unidas adopta la resolución 3201, que pide el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional —es la marea alta del poder de la OPEP, el fin de la guerra de Vietnam.

En el bosquejo hay cinco líneas principales. Primero, procurar una estabilización de los precios de los bienes exportados por los países periféricos, para detener el deterioro histórico de los términos de intercambio. Imponer un sistema de tarifas preferenciales para los países en desarrollo, en especial los más pobres. Adoptar mecanismos que favorezcan la transferencia efectiva de tecnología hacia los países en desarrollo. Renegociar la deuda externa de los países más pobres. Mejorar los mecanismos de protección comercial para acelerar la industrialización.

La mirada que orienta la idea del Nuevo Orden Económico Internacional supone que hay una responsabilidad compartida de la comunidad internacional para promover el desarrollo, y que interesa a todos acabar con la pobreza. Supone que los instrumentos políticos son eficaces para ello, y que se debe favorecer sistemáticamente a los países más pobres: en comercio, inversión, créditos, recursos tecnológicos. En ese ánimo se integró el Grupo de Personas Eminentes, de 1974, para que elaborase un código de regulación de las multinacionales para facilitar la transferencia de tecnología, promover la reinversión de las ganancias en los países en que se generasen, y limitar la repatriación de utilidades. Y en ese ánimo también se creó en 1977 la Comisión Brandt, para el estudio de las relaciones Norte-Sur. La Comisión elaboró un primer informe en que recomendaba revisar los términos de intercambio, regular a las empresas multinacionales, reorganizar el sistema monetario internacional y reducir los subsidios agrícolas de los países centrales.

No hace falta insistir mucho en ello para que se vea que las ideas, todas, están en las antípodas del programa neoliberal. No fueron vistas nunca con simpatía por los gobiernos de los países centrales, que votaron en contra de todas las resoluciones que se presentaron con ese propósito, en cualquier foro. Pero era el lenguaje habitual de los organismos multilaterales en los años setenta. Todo eso tuvo un final abrupto en la Cumbre Norte-Sur de Cancún, en 1981.

El fin del keynesianismo

En ese clima de inestabilidad: protestas, huelgas, recesión económica, violencia, terrorismo, transcurren los años setenta. Y se desacredita muy rápidamente el keynesianismo de las tres décadas anteriores.

Conviene aclarar un poco. El pensamiento de Keynes es complejo, matizado, lleno de salvedades y precauciones. Sus recomendaciones de política normalmente eran prudentes, limitadas, erizadas de reservas. Entre sus notas características está la convicción de que el análisis económico no puede prescindir de las consideraciones morales (una frase, sobre las reparaciones exigidas a Alemania en el Tratado de Versalles: "Reducir a Alemania a la servidumbre durante una generación, degradar la vida de millones, y privar de toda felicidad a una nación entera debería ser detestable en sí mismo, incluso si hacerlo nos enriqueciera"). También la convicción de que en la economía hay incertidumbre, y no sólo riesgos: es decir, que hay algo fundamental, imposible de calcular.

El consenso keynesiano de los años cincuenta y sesenta tenía el propósito central de proteger a la mayoría de las fluctuaciones más graves del mercado. Esto mediante una red de protección, gasto social, la provisión de bienes públicos, empezando por la salud, y una política contra-cíclica para mantener el nivel de empleo. Todo se volvió complicado, dudoso, cuando comenzó a agravarse la crisis en los setenta. No era posible ya mantener el empleo, ni la red de protección. No había dinero bastante, y no funcionaban las medidas que se habían usado durante tanto tiempo. La administración de la demanda agregada mediante la expansión monetaria empezó a resultar contraproducente: crecía la inflación, bajaban los salarios reales, se devaluaba la moneda, y se entraba en una espiral de aumento de precios y salarios, y la economía seguía estancada de todos modos.

Sencillamente, el modelo dejó de funcionar. La reacción no fue producto de una elaboración conceptual, eso vendría después,

sino del pragmatismo más pedestre: había que hacer algo, y hacerlo pronto además.

El programa neoliberal tenía lista una alternativa con el brillo de lo nuevo, elaborada en algunas universidades, fundaciones, centros de estudio, patrocinada por algunas figuras de renombre. Su punto de partida era una crítica de las políticas keynesianas, pensada desde los años treinta —la vieja batalla de Hayek, de Mises. Y ofrecía un horizonte radicalmente distinto: un programa económico completo, con otras bases, una crítica muy incisiva del orden institucional, de las inercias y las consecuencias impensadas, deletéreas, del Estado de Bienestar, y una explicación general de la crisis que parecía cuadrar bien con los hechos. Pero además había una afinidad del neoliberalismo con el ánimo radical, contestatario, de los setenta, que lo va a hacer particularmente atractivo. Es acaso la pieza clave para entender lo que viene después.

De San Francisco a Cuernavaca, Siberia y París

La crítica del Estado y de la burocracia es posiblemente el motivo cultural característico de la década de los setenta. En ella coinciden movimientos de tradiciones muy diferentes.

No es una novedad en la derecha empresarial, que siempre ha tenido una actitud muy crítica hacia los impuestos, la regulación, la intervención del Estado en la economía; el marasmo de los setenta sólo añade peso, urgencia, acaso también acritud a sus cargos. Y el neoliberalismo articula esa crítica, vieja de muchas décadas, en un programa intelectualmente coherente, que se resume en la defensa del mercado. La novedad es que coincidan en esa denuncia del Estado, de las burocracias, de la regulación, y en defensa de la libertad, algunos de los movimientos contestatarios de los años anteriores. La intención es distinta, desde luego. El propósito es distinto. Pero la coincidencia es indudable: el Estado es el gran enemigo.

En los países centrales: en Francia, Reino Unido, Estados Unidos, los movimientos juveniles de protesta de los años sesenta tienen una poderosa deriva individualista. Se han explicado de muchas maneras, no hace falta insistir mucho en ello. Eran entre otras cosas expresión de la inconformidad de una nueva generación con estudios universitarios, con acceso a un mundo de consumo inimaginable para sus padres, con infinitas posibilidades —y demasiadas reglas. En defensa de la libertad, los jóvenes de los sesenta se encuentran con que el enemigo más visible es el Estado, la administración, que se manifiesta concretamente como autoridad universitaria: son los maestros, la disciplina del salón de clases. Y a continuación la policía, las leyes en general. No es extraño.

Sirve de ejemplo, uno entre muchos posibles, Paul Goodman. Sicólogo, sociólogo, un intelectual público sumamente prolífico, original, uno de los referentes del movimiento estudiantil de los años sesenta en los Estados Unidos. Los más conocidos de sus libros: *Growing up Absurd* (1960), *The Community of Scholars* (1962), *The New Reformation* (1970), son básicamente una denuncia de la enajenación de los jóvenes en la sociedad industrial, y una crítica general, demoledora, del sistema educativo. El argumento central es conocido: cualquier máquina de educar es ineducativa, es antinatural, detiene y distorsiona el crecimiento de los jóvenes, y les impone una vida sin sentido. La idea desemboca como es lógico con la propuesta de suprimir la educación media, y sustituir las escuelas por la educación incidental, en el trabajo, o en el ejercicio de una profesión. No aprender en una clase, donde verdaderamente no se aprende nada, sino haciendo las cosas, en la práctica.

La crítica de Goodman, como la de los estudiantes después, es general, se refiere al mundo todo de la sociedad industrial. La guerra, por supuesto, la destrucción del ambiente, la fealdad de las ciudades, la inanidad de la vida comunitaria, la mala calidad de los servicios públicos. Pero su primer objeto, el primero con el que se tropieza, como representación del Sistema entero, es la escuela,

lógicamente, que se convierte en modelo, arquetipo de todas las instituciones.

El radicalismo tiende a mezclarlo todo, porque todo resulta igualmente condenable. La escuela representa la autoridad: vertical, espuria, anquilosada, y además inmediatamente presente, en cada salón de clase. La denuncia de la autoridad arbitraria e injustificada de la escuela desemboca directamente en la denuncia de la burocracia, y para empezar la burocracia pública, que es la más visible, y en la denuncia de todas las instituciones, pero especialmente el Estado, que es la más obvia, y la más abiertamente coercitiva. Goodman dice, sólo a medias en broma, que es un conservador neolítico. Y defiende, cuando lo articula programáticamente, una particular versión del anarquismo. Su argumento es clarísimo: en la gran mayoría de los asuntos humanos, resulta más mal que bien de la coerción, de la dirección vertical, la autoridad central, la burocracia, la planeación, el Estado. La conclusión es obvia. Goodman se resiste a aceptar cualquier forma de gobierno no porque piense que los hombres son buenos, sino porque no lo son, y por lo tanto no es sensato conferir a nadie autoridad sobre el prójimo (no se priva de decir que los individuos que ocupan posiciones de autoridad tienden a ser más estúpidos que el resto, porque pierden el contacto con la experiencia común).

Es el espíritu de los sesenta, perfectamente reconocible. Pero en todo ello también resuena Hayek, también Buchanan.

Otro ejemplo, que muestra muy bien la afinidad entre ese radicalismo juvenil, antiautoritario, y el programa neoliberal: Iván Illich. Entre 1960 y 1976, en Cuernavaca, en el CIDOC, publica los cinco panfletos que constituyen lo más resonante de su obra: *Alternativas*, *La sociedad desescolarizada*, *Energía y equidad*, *La convivencialidad*, y *Némesis médica*. Es un nuevo tipo de radicalismo, en el ánimo de los sesenta, enemigo de todas las instituciones, de todas las formas de organización y de regulación y disciplina de la vida cotidiana. En su caso, como en el de Paul Goodman, y muchos más, el Estado resulta ser la cara más visible, la primera, y por

lo tanto la más fácil de criticar. Y por eso tiene Iván Illich en la mira a las instituciones públicas.

En las sociedades modernas, dice, la salud, la educación, la creatividad, se confunden con la actividad de las instituciones que dicen servir a esos fines. Y por eso resulta que no hay verdadera educación, ni hay verdadera salud, ni creatividad. Las burocracias del bienestar ambicionan un monopolio profesional, político y financiero sobre la imaginación social, y se arrogan el derecho de fijar normas sobre lo verdadero, lo necesario, lo factible.

La más popular de las críticas de Iván Illich, la de mayor alcance, y que ha tenido varias elaboraciones posteriores, es la de la escuela. Su explicación es más o menos como sigue. La escuela traduce la enseñanza en una mercancía cuyo mercado monopoliza, porque consigue que se identifique educación con certificación. Dicho monopolio beneficia básicamente a los sindicatos de maestros, que con razón siempre se oponen a las escuelas libres, a los maestros no acreditados, que si se les permitiera podrían competir ofreciendo educación y no sólo certificados. La escuela además se apropia del dinero, de la gente y de la buena voluntad disponibles para la educación, y desalienta con eso a otras instituciones que podrían encargarse de tareas educativas. A sus ojos, la solución no ofrece dudas. Es necesario abrir el mercado, multiplicar las oportunidades de aprendizaje, ofrecer incentivos para que quienes están calificados compartan su conocimiento —aunque eso vaya en contra de los intereses de las guildas, las profesiones y los sindicatos.

A veces da la impresión de estar leyendo a Hayek. Es el mismo impulso: iconoclasta, liberal, individualista, que en Iván Illich tiene tonalidades de rebeldía izquierdista, y en Hayek es inequívocamente conservador. La coincidencia es indudable, y fundamental.

En Estados Unidos ese radicalismo vagamente anarquista entronca con una tradición libertaria, a la que pertenecen figuras más o menos extravagantes, como Alfred Jay Nock o Frank Chodorow, incluso Murray Rothbard, y más tarde Alfred Nozick. En el resto

del mundo, es un estilo que encuentra resonancias en la Internacional Situacionista, de Guy Debord, por ejemplo.

La última pieza, la que faltaba para que la crítica del "Establishment" fuese básicamente crítica del Estado, sin salvedades, era el descrédito definitivo de la Unión Soviética, y del proyecto socialista. También cristalizó en los años setenta. La decadencia fue más o menos larga, discutida, pero la guerra cultural estaba perdida desde entonces. De hecho, se puede fechar con exactitud: con la publicación de *Archipiélago GULAG*, de Alexander Solzhenitsin, en 1973. Para toda una generación de universitarios, académicos, intelectuales europeos, y muy especialmente franceses, el libro fue decisivo. Nadie podría en adelante defender de buena fe a la URSS, sin hacer toda clase de salvedades —que hacían que la defensa fuese irrelevante.

El Estado de Bienestar occidental ofrecía de pronto la imagen contrahecha de Watergate y la guerra de Vietnam, la CIA, los asesinatos en la prisión de Stuttgart-Stammheim, del extrañísimo *affaire* Moro, y el Estado socialista era el GULAG: no había manera de defenderlo. En los países de la periferia, donde el Estado podía identificarse con la figura de Nehru, Nasser, Cárdenas, Sukarno, Perón o Léopold Sédar Senghor, el movimiento fue un poco más lento. Pero llegaría a todas partes.

INCIPIT VITA NOVA: OTRO HORIZONTE CULTURAL

Ese radicalismo ambiguo que dejan como herencia los años sesenta, junto con el auge del neoliberalismo, contribuye a configurar lo que se podría llamar el "molde cultural" de Occidente en las décadas siguientes. Las afinidades no son triviales. La nueva izquierda, como ha señalado Tony Judt, abandona pronto los motivos clásicos de la desigualdad, la distribución del ingreso, la producción de bienes públicos, y se concentra en preocupaciones individuales: la libertad, la autenticidad, los temas de los estudiantes universita-

rios de los sesenta, y deriva poco a poco hacia la defensa del derecho a la diferencia.

La traza básica de ese molde cultural en los países centrales deriva de dos tendencias mayores. La primera, resultado del movimiento por los derechos civiles en Estados Unidos, resultado del feminismo también, es un movimiento hacia una mayor igualdad formal, jurídicamente protegida, contra cualquier forma de discriminación por motivos de género, de origen étnico, religión. La segunda, secuela del entusiasmo meritocrático de los nuevos universitarios, y del progreso del programa neoliberal, es una justificación abierta, explícita, de las desigualdades, en sociedades en que comienza de nuevo a concentrarse el ingreso. El resultado de ambas cosas en conjunto es un renovado, exacerbado individualismo. Y un nuevo eje para el consenso ideológico, en la oposición entre la igualdad de oportunidades, por la derecha, y el derecho a la diferencia, por la izquierda.

En resumen, el neoliberalismo hereda mucho del espíritu de las protestas juveniles, y en buena medida su vitalidad depende de eso, de que es capaz de mantener un aire contestatario. Importa tenerlo presente. Su programa es fundamentalmente conservador, incluye muchos de los temas más clásicos de la derecha empresarial: libre mercado, control del déficit, reducción del gasto social. Sin embargo, en los años setenta y ochenta es un movimiento de oposición, rebelde, enemigo del orden establecido, un movimiento de protesta contra el Estado, contra la burocracia, los sindicatos, la clase política, contra todos los parásitos del sistema de la posguerra.

En su momento, la denuncia resulta muy verosímil. El Estado de Bienestar es el orden establecido, indudablemente. Y favorece a sindicatos, funcionarios, políticos. No hace falta mucho para que parezca que frente a ellos están sencillamente los individuos, cuya vida está permanentemente acotada, regulada, vigilada. Pero lo interesante es que va a conservar ese aire juvenil y contestatario en las décadas siguientes. La explicación no tiene mucho misterio:

en la medida en que no desaparece, y no va a desaparecer el Estado, ni los impuestos, ni los sindicatos ni la regulación de la economía, ni los servicios públicos, siempre será posible situarse en la oposición y denunciar a los vividores, exigir menos impuestos, menos leyes, menos burócratas, menos gasto.

En la línea de Hayek, de Mises, hay una inclinación muy característica a proponer soluciones imposibles, extremas: eliminar el impuesto sobre la renta, privatizar la acuñación de moneda, suprimir la regulación de los medicamentos, lo que sea. Con la consecuencia de que siempre falta algo por hacer, siempre es insuficiente la liberalización, y el sistema establecido se empeña en conservar privilegios, repartir rentas y favorecer a sus parásitos. Los neoliberales de los años noventa, y del nuevo siglo, son siempre jóvenes rebeldes en las calles de París, pidiendo lo imposible.

La retórica aprovecha una veta antipolítica que hay siempre en las sociedades modernas, y mantiene una inclinación populista que suele ser muy eficaz. Está ya presente en la obra de Mises, también en Friedman, en políticos como Margaret Thatcher. La línea argumental es sencillísima: los burócratas se arrogan el derecho de decidir cómo debe vivir la gente, qué debe consumir o cómo tiene que educar a sus hijos; en contra de eso, la receta neoliberal es clara, obvia, transparente, que la gente decida, que los consumidores decidan, que nadie se meta en su vida. Es un programa simple, convincente, asequible para el sentido común de cualquiera.

Volvamos un poco atrás. La crisis de los años setenta tiene muchas aristas, y parece empeorar sin remedio conforme pasa el tiempo. El fin del sistema monetario de la posguerra, la devaluación del dólar, el embargo petrolero, la recesión en Europa. Las políticas convencionales no parecen tener ningún efecto, desde luego no positivo: aumenta el déficit público mientras persiste el estancamiento, y sube la inflación. Las protestas se intensifican en todas partes. Las imágenes de la década son de la gente en la calle, manifestaciones y cargas de policía, gases lacrimógenos, lo mismo

en Londres que en Santiago de Chile, en la Ciudad de México, en París. La Comisión Trilateral publica un informe famoso para anunciar el riesgo de ingobernabilidad de las democracias, debido a que los electores siempre pedirán más, de manera irresponsable, y los políticos estarán tentados de ofrecerlo.

En esas circunstancias, el neoliberalismo puede ofrecer una salida ya elaborada, más o menos completa, que señala culpables concretos, y medidas prácticas relativamente fáciles de entender. Es el momento de mayor éxito de Milton Friedman: su crítica del manejo de la Curva de Phillips explica cómo y por qué pueden aparecer simultáneamente desempleo e inflación. Por lo menos, algo se empieza a entender. De hecho, el monetarismo estricto de Friedman tuvo una vigencia muy corta, sólo fue adoptado brevemente por el primer equipo económico de Margaret Thatcher. En adelante, se tratará de controlar la inflación a través de la determinación de las tasas de interés, y no de la masa monetaria. Pero esa es otra historia.

El éxito de Friedman es el toque de diana. El programa era mucho más amplio. La idea básica es indudable: las políticas keynesianas de gestión de la demanda agregada producen desempleo e inflación, déficit público, baja productividad, de modo que hace falta ir en sentido contrario. Eso significa control monetario riguroso para mantener la estabilidad de precios, presupuesto público equilibrado, y buscar sistemáticamente las soluciones de mercado, que siempre serán más eficientes, en vez de beneficiar a grupos de rentistas que se aprovechan del Estado.

Los cambios empiezan en esos años. En Estados Unidos hubo un primer, temprano intento fallido de establecer un límite constitucional para el gasto público, mediante la Proposición Uno, de California, siendo gobernador Ronald Reagan. En los años siguientes avanza, y cada vez más deprisa, la desregulación de los mercados de energía, teléfonos, aviación, del servicio postal, las tasas de interés de tarjetas de crédito. El punto de inflexión es 1979. El presidente James Carter pide a Paul Volcker, de la Reserva Federal,

medidas extraordinarias para el control de la inflación. Volcker decide un drástico aumento de las tasas de interés —lo que se conoce como el "shock Volker". Desde luego, se frenó el crecimiento de la inflación, pero también se invirtió la relación entre acreedores y deudores, en todo el mundo.

En años de bajo interés nominal y alta inflación, como fueron los setenta, la tasa de interés real había llegado con frecuencia a ser negativa. Altas tasas de interés con baja inflación, en cambio, significan mayor ganancia para los acreedores. El aumento fue súbito: al 2 por ciento, luego al 7, al 9 por ciento, hasta llegar cerca del 20 por ciento real en 1981.

La consecuencia de mayor alcance fue el impacto del shock sobre la deuda de los países periféricos, que había aumentado entre otras cosas por el agotamiento del modelo de industrialización, y la urgencia de la banca por colocar los petrodólares. El resultado fue la crisis global de la deuda, anunciada dramáticamente por el caso mexicano. Es una historia conocida. En los años siguientes el Banco Mundial y el FMI participan en la renegociación de la deuda de la mayoría de los países del sur. En todos los casos, la ayuda estaba condicionada a la adopción de lo que se llamaron Programas de Ajuste Estructural, que básicamente imponían el programa neoliberal: disminución del gasto público, reducción del déficit, control de la inflación, privatización de activos públicos, apertura comercial.

Todo eso había tenido un primer ensayo general, en Chile.

CHILE: TERCERA LLAMADA

La historia ha sido contada ya muchas veces, es literalmente emblemática. Pero vale la pena hacer un repaso, en dos párrafos. El neoliberalismo no llegó a Chile con Pinochet, y no se impuso inmediatamente con el golpe de Estado que derrocó a Salvador Allende el 11 de septiembre de 1973. El proceso había comenzado mucho antes, y se completaría mucho después.

En los años cincuenta, el gobierno norteamericano inauguró un programa de becas para favorecer la modernización de los estudios económicos en América Latina. Como parte de ese programa, en 1956 se firmó un acuerdo entre la Universidad Católica de Chile y el departamento de economía de la Universidad de Chicago, para promover el intercambio de estudiantes. La Fundación Ford concedió para eso un financiamiento de 750 000 dólares, durante diez años. En las décadas siguientes se formaron en Chicago más de 150 estudiantes chilenos, entre ellos: Patricio Ugarte, Julio Chaná, Álvaro Bardón, Carlos Massad, Jorge Cauas.

Había en Chile, además, algunos miembros de la Mont Pélerin Society: Hernán Büchi, Carlos Cáceres, Cristián Larroulet, Sergio de Castro, José Piñera, Rolf Lüders. A partir de ese grupo, con los economistas llegados de Chicago, se articuló un programa neoliberal chileno desde los años sesenta. Igual que en el resto del mundo, se crearon fundaciones y centros de estudio para perfilar políticas concretas. Agustín Edwards creó a fines de los sesenta el Centro de Estudios Sociales y Económicos, dedicado a combatir la economía mixta. Más tarde se formaron el Club de los Lunes y la Hermandad Naval, donde cobraron forma las ideas que orientarían la política económica del gobierno militar de los setenta. Es decir, que no fue una improvisación en ningún sentido.

El programa neoliberal sólo se puso en práctica de modo sistemático a partir de 1975, cuando los más radicales de sus partidarios ganan ascendencia en la junta. Es conocido el programa de choque que recomendó Milton Friedman, como opción inmediata: recorte del gasto público, liberalización comercial y desregulación del sector financiero. La dictadura ofrecía el escenario ideal para adoptar medidas radicales: prohibidos los sindicatos y los partidos políticos, se podían poner en práctica medidas que en otras circunstancias hubiesen acabado con cualquier gobierno.

Chile se convirtió en un laboratorio, interesante para muchos economistas. Friedman visitó personalmente a Pinochet en 1975, James Buchanan y Gordon Tullock eran invitados frecuentes, el

propio Hayek estuvo en 1981. Ése fue el momento de gloria del neoliberalismo chileno, el del primer auge producido por la liberalización —cuando los responsables se llamaban orgullosamente "Chicago boys", y se definían como neoliberales. La reunión de la Mont Pélerin Society de 1981 se celebró en Viña del Mar, hubo en la tribuna encendidos elogios para Chile, como modelo: culminaba el "milagro chileno".

En una entrevista famosa publicada en *El Mercurio*, el 9 de abril de 1981, Friedrich Hayek explicó bien su punto de vista:

> evidentemente —dijo— las dictaduras entrañan riesgos. Pero una dictadura se puede autolimitar, y si se autolimita puede ser más liberal en sus políticas que una asamblea democrática que no tenga límites. La dictadura puede ser la única esperanza, puede ser la mejor solución a pesar de todo.

La implicación era clara, nadie necesitaba más explicaciones: era el caso de Chile. Había sido necesario sacrificar temporalmente la democracia para consolidar la libertad económica. Y en 1981 se estaba festejando eso.

Las cosas empezaron a ir mal el año siguiente. Las empresas chilenas se habían endeudado fuertemente a partir del plan de choque, con el dinero barato de mediados de los setenta; las privatizaciones habían inducido una espiral especulativa, y la liberalización comercial había producido un déficit en la balanza de pagos: el aumento de tasas de interés hizo que muchas industrias se declarasen en quiebra. En los años siguientes se declararon en bancarrota 16 de las 50 instituciones financieras del país, el BHC y el Banco de Santiago pasaron a ser administrados por el Estado, y para 1983 se habían liquidado tres bancos, y otros cinco habían sido nacionalizados.

Como casi todos los países periféricos, Chile tuvo que recurrir a préstamos del Banco Mundial y el FMI, que exigieron a cambio el compromiso de "normalizar" la propiedad de los bancos y acelerar

la privatización de las empresas públicas que quedaban. A partir de 1983, con esa exigencia, el programa neoliberal cobró nuevo impulso: se privatizaron las industrias del azúcar, acero, química, energía, aviación y telecomunicaciones. Vendría después otro auge. Es decir, en términos generales, una evolución con ciclos similares a los del resto del mundo, de auges, caídas y nuevos ajustes.

El caso de Chile tiene especial importancia para la historia del neoliberalismo por varias razones. Porque fue el primer caso en que el programa se experimentó en regla, como política general (aunque hubiese reservas, sobre todo en los primeros años). Porque se impuso a partir del libro de texto: según es fama, fue una reunión de cuarenta minutos de Friedman con Pinochet la que lo decidió finalmente. Y porque era una dictadura, llegada al poder mediante un golpe especialmente sangriento —es decir, que estaba en los límites de lo aceptable para la opinión internacional. En ese sentido, la declaración de Hayek tiene mucho interés. Explica con claridad que no hay una particular afinidad entre las ideas neoliberales y la democracia. Pero que la elección no admite dudas.

En los textos del neoliberalismo es frecuente que se hable de democracia en sentido metafórico, para referirse al mercado. La democracia política es otra cosa. La constitución de la libertad, según la expresión de Hayek, exige que se pongan límites a lo que puede decidirse democráticamente, porque es necesario dejar al mercado fuera de la política. Libertad es libertad económica, y es la base de todo. El resto puede arreglarse, no tiene tanta importancia.

Un mundo nuevo

Vuelvo a mi argumento. Los setenta fueron la década decisiva. Ahí inicia la transición cultural hacia el orden de la sociedad neoliberal. El detonador es la crisis económica, desde luego, pero contribuye también la inercia del ánimo contestatario de los sesenta, los

nuevos patrones de consumo, la derrota cultural del modelo soviético, y el activismo de las fundaciones neoliberales; en conjunto, todo ello produce lo que habría que llamar un "giro civilizatorio", que daría origen finalmente a una nueva sociedad, intensamente individualista, privatista, insolidaria, más desigual y satisfecha, conforme con esa desigualdad.

Las manifestaciones varían de un país a otro, pero es claro que en todas partes se ha agotado el pacto social de la posguerra, que sostenía al Estado de Bienestar, también el ánimo optimista de la descolonización. A partir de entonces, se busca un nuevo modelo económico: se desconfía cada vez más de los sindicatos, de los políticos, de los servicios públicos; se normaliza el movimiento de dinero hacia los paraísos fiscales, comienza una desindustrialización general de Europa, y un descenso sostenido de los salarios promedio, cuyo máximo histórico se alcanza en casi todas partes en algún momento de los primeros setenta, y comienza un nuevo ciclo de concentración del ingreso, un incremento de la desigualdad.

Es imposible saber con seguridad por qué se impuso finalmente el modelo neoliberal, pero no faltan razones para explicarlo. Anoto unas cuantas, al hilo de la interpretación de David Marquand. En primer lugar, ofrecía una respuesta simple, clara, inequívoca, para todos los grandes problemas, que contrastaba con la confusión y la oscuridad de las explicaciones vigentes, y ofrecía además una explicación concreta y muy verosímil de los fracasos de los años sesenta y setenta. En segundo lugar, su veta populista resultaba especialmente atractiva en tiempos de crisis: contra la política, contra las negociaciones opacas, contra los intereses creados de corporaciones, profesiones, sindicatos, proponía la simplicidad cristalina del contrato, el mercado, la decisión de los consumidores.

Adicionalmente, el programa neoliberal prometía resolver el problema de ingobernabilidad imponiendo a todos la disciplina del mercado, para que cada quien obtuviese lo que se hubiera ganado. Por último, y no es poca cosa, el neoliberalismo tiene afini-

dades obvias con el nuevo "privatismo" de la época, derivado por una parte del individualismo de los sesenta, con su énfasis en la autenticidad, en la expresión individual, y por otra, de los nuevos patrones de consumo, y de la importancia del consumo para la definición de la identidad.

Entre los éxitos más notables, en el plano propiamente ideológico, está la interpretación del significado de la crisis de los setenta, la que sería la versión dominante durante las décadas siguientes. La operación es muy sencilla, consiste en identificar en bloque la crisis con el Estado de Bienestar, y con algo que se llama keynesianismo. Por supuesto, las políticas que se ensayaron en esos años fracasaron en el intento de reactivar la economía, reducir el desempleo, y por supuesto, la interpretación mecánica del nexo de la curva de Phillips quedó completamente desacreditada. Lo interesante es el salto lógico, a partir de ahí. Lo interesante es que el juicio se extiende al conjunto de las ideas de Keynes, y a otras similares, a la idea misma del Estado de Bienestar (como indicio, en las universidades prácticamente desaparece la macroeconomía de tradición keynesiana, y la versión neoclásica de la microeconomía acaba por identificarse con la disciplina misma).

En todas partes, la crisis queda como advertencia de lo que no debe suceder de nuevo, de las políticas que no se deben repetir, porque tienen consecuencias catastróficas. En México suele resumirse la idea con la expresión "la docena trágica", que comprende los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo (1970-1982), los últimos intentos del nacionalismo revolucionario. Sucede algo parecido en todo el mundo. No sólo las medidas keynesianas en sentido estricto, sino cualquier intento de política anticíclica, de ampliación de la demanda agregada, de generación de empleo, resulta inmediatamente sospechosa. La respuesta, en automático, es que eso "ya se probó", y que ya se demostró que no funciona.

A partir de entonces, cualquier propuesta de política siquiera mínimamente heterodoxa significa volver al pasado.

Imagino que el carácter ideológico de la interpretación no es difícil de ver. No sólo porque sea una explicación injusta, abusivamente reduccionista, tanto del keynesianismo como de la crisis. Sino sobre todo por el supuesto implícito de que nada ha cambiado fundamentalmente de entonces a ahora, porque el mercado es siempre la misma entidad, de funcionamiento inalterable. Bien: es claro que no. De hecho, ante el apremio de la crisis de 2008 los gobiernos más liberales recurrieron a políticas contracíclicas que no produjeron ninguna catástrofe. Pero esa historia es para contarla más adelante.

4. LA OFENSIVA

Sin duda el que sigue es el capítulo mejor conocido de la historia del neoliberalismo: los años ochenta, los gobiernos de Thatcher y Reagan, la caída del Muro de Berlín. Es frecuente, de hecho, que ese tiempo se tome como símbolo, o resumen, del movimiento neoliberal en su conjunto. Es inexacto, es engañoso. Lo que se puede llamar la gran ofensiva de los ochenta es en realidad la culminación de un proceso muy largo —el que hemos intentado bosquejar en las páginas anteriores.

Esa historia importa, además, porque permite entender los matices, las variaciones dentro de lo que con justicia se llama neoliberalismo. Porque es un movimiento intelectual amplio, ya lo hemos visto, de varias décadas, que alcanza casi todos los campos de la actividad humana, y que incluye desacuerdos muy significativos, en asuntos de peso.

Margaret Thatcher, el proyecto

Empecemos entonces por decir que Ronald Reagan y Margaret Thatcher, neoliberales de manual, aliados, con numerosas afinidades, y una indudable simpatía mutua, tienen programas de gobierno diferentes, con diferencias que no son triviales.

Margaret Thatcher se hizo cargo del gobierno del Reino Unido, como Primera Ministra, en mayo de 1979. Llegó después de una década larga de estancamiento productivo, alta inflación, protestas, huelgas, agitación sindical. Representaba una postura rela-

tivamente marginal dentro del partido conservador, mucho más afín a las de los centros de estudios neoliberales: era asidua del *Institute for Economic Affairs*, de Arthur Seldon y Anthony Fisher, y entusiasta de la obra de Hayek. Cosas todas un poco excéntricas en ese momento. Es fama que en una ocasión puso orden en una reunión de dirigentes del partido para definir el programa de gobierno golpeando la mesa con un libro: estas son las ideas que yo quiero poner en práctica. El libro era *Los fundamentos de la libertad*, de Friedrich Hayek.

Llegó con ella al gobierno un conjunto de analistas provenientes de las fundaciones neoliberales. No sólo se enajenó a una parte de la clase política conservadora en esos primeros años, sino también a la mayoría de los economistas de las universidades británicas. En 1981, un grupo de 364 economistas, encabezados por Robert Neidl y Frank Hahn, publicó una carta abierta criticando la política de Thatcher. En resumidas cuentas, decían que no había ningún fundamento para pensar que la economía se regularía por sí misma, y volvería al equilibrio, con sólo controlar la oferta monetaria (la idea central de Friedman en esos años). Decían que el programa de Thatcher acentuaría la recesión, y haría aumentar el desempleo aún más. Es interesante repasar la polémica, treinta años después, y contrastar lo que entonces se dijo con la evolución de la economía británica. En cualquier caso, los argumentos de los críticos no afectaron mucho, nada en realidad, a la política del gobierno.

El programa económico de Thatcher incluía todos los elementos que componen la imagen estándar del neoliberalismo: reducción de impuestos, reducción del gasto público, supresión de regulaciones, privatización de empresas públicas. O sea, según una fórmula simple (también engañosa), menos Estado y más mercado. Pero nos interesa sobre todo subrayar su singularidad.

En primer lugar, a diferencia de Ronald Reagan, Thatcher tenía como preocupación central, primerísima, el control de la inflación. Obedecía en eso a la tesis monetarista de Milton Friedman.

En dos frases, Friedman sostenía que la inflación no era en última instancia culpa de los sindicatos, ni de los precios del petróleo, sino de la oferta monetaria. Nada más. De modo que era posible controlar la inflación con sólo controlar la masa monetaria. Dicho en términos muy sencillos, con menos dinero circulando bajarían los precios, y la inflación. Estaba claro que esa compresión monetaria provocaría desempleo (menos dinero, menos consumo, menos producción: menos empleo). Pero la idea de Friedman, lo hemos visto, era que la economía recuperaría automáticamente su ritmo de actividad y el desempleo volvería pronto a su "tasa natural".

El gobierno de Thatcher adoptó la estrategia sin reservas, propuso una rápida contracción monetaria, con objetivos rígidos, definidos en lo que se llamó Estrategia Financiera de Medio Plazo (*Medium Term Financial Strategy*). Para sostener los propósitos de la política monetaria, y reforzar su credibilidad, en el presupuesto de 1981 propuso una reducción del déficit público de tres mil millones de libras, equivalente al 2.5 por ciento del producto interno. La reducción general del gasto en ese año, para alcanzar el objetivo de déficit, fue de 4.9 por ciento del producto.

El primer resultado, también es sabido, fue que el estancamiento económico continuó diez años más, y el desempleo se mantuvo entre el 10 y el 12 por ciento.

El segundo ingrediente del thatcherismo fue una agresiva campaña de privatización de empresas y activos públicos. En esos años se privatizaron: *British Petroleum, British Gas, British Steel, British Aerospace, British Telecom, British Airports Authority, British Rail, Associated British Ports*, la *National Freight Corporation*, plantas de energía, de agua. Se vendieron muchas de ellas a precios deliberadamente reducidos, para que los nuevos propietarios pudiesen invertir en mejorar la infraestructura.

La decisión más conocida, la más popular también, en el programa de privatizaciones, fue la venta masiva de viviendas de propiedad pública. Los consejos locales de gobierno tenían facultades para decidir la construcción y administración de viviendas de pro-

piedad pública, varios millones en el conjunto del Reino Unido. El equipo de gobierno de Thatcher estaba convencido de que esa clase de órganos eran por definición ineficientes, incapaces de atender a las necesidades de los inquilinos; se decidió por eso incluir a estos en el proceso de planeación, y finalmente, en la Ley de Vivienda de 1980, se les autorizó a comprar su casa, a partir de una determinada antigüedad del contrato de arrendamiento. Alrededor de 250 000 casas fueron adquiridas por sus arrendatarios bajo ese esquema, y se formó una sólida clase de nuevos propietarios. Pero la medida también afectó a quienes no eran capaces de comprar la vivienda que alquilaban en las zonas residenciales, y que se vieron obligados a trasladarse a otros barrios. Es un ejemplo para libro de texto sobre cómo emplear al Estado, y emplear los recursos públicos, para crear mercados —con un éxito notable.

A diferencia de Reagan en eso también, Margaret Thatcher desconfiaba de las instituciones del poder local. El recurso de control más obvio, y finalmente el más eficaz, fue someterlos mediante la disciplina del mercado: en línea con el imperativo básico de la privatización, a partir de 1988 se hizo obligatorio para las autoridades locales contratar externamente, con empresas privadas, todos los servicios que fuese posible. Y con eso, obviamente, se redujo su margen de discrecionalidad.

Otro de los objetivos prioritarios fue la reducción del poder de los sindicatos. Era uno de los temas recurrentes de Hayek, en el que era especialmente enfático: el principal obstáculo para preservar la economía de mercado, y la eficiencia del mecanismo de los precios, decía, es el monopolio sindical. Tras la experiencia de los setenta, Thatcher no tenía dudas sobre ello. La confrontación se perfiló a partir de una serie de iniciativas legales, y estalló finalmente en 1984, cuando el *National Coal Board* decidió cerrar cuatro de las 174 minas de carbón del Reino Unido, y despedir a 20 000 de sus 187 000 trabajadores. El golpe era relativamente menor. Pero el conflicto tenía otros referentes, otro alcance, y el sindicato declaró la huelga en marzo de 1984.

Era un desafío en regla, que seguramente querían ambas partes para medir fuerzas. Algunas torpezas hicieron que resultara más fácil para el gobierno conseguir que la huelga fuese declarada ilegal. Thatcher optó por llegar hasta las últimas consecuencias, sin ceder en nada. No admitió ninguna de las demandas. Se refería a los mineros como el "enemigo interno", con el mismo lenguaje con que había hablado poco antes del enemigo exterior durante la guerra de las Malvinas. Finalmente, los trabajadores tuvieron que rendirse, en 1985. El conflicto dejó pérdidas por más de 1 500 millones de libras, y significó el principio del fin del sindicalismo del siglo veinte. Ese año se cerraron 25 minas de carbón, en 1992 otras 97, y las restantes fueron privatizadas en 1994.

La fatiga de la opinión pública, la irritación por las huelgas constantes, que habían provocado la caída de más de un gobierno, permitieron que la nueva legislación laboral fuese aprobada sin demasiada controversia. Pero el fin del viejo sindicalismo también obedecía al nuevo sistema productivo. La desindustrialización era imposible de detener. La nueva política no podía hacer más rentables ni las minas ni las fábricas inglesas. O sea, que hacía falta una reorganización de la economía. La alternativa fue impulsar el mercado financiero. La gran mayoría de las reglas y restricciones que gobernaban el mercado financiero de la City de Londres fueron suprimidas de un plumazo, el 27 de octubre de 1986, en lo que se conoce como el Big Bang. Inmediatamente se convirtió de nuevo en uno de los principales centros financieros del mundo —era otro mundo, la huelga de los mineros del carbón quedó atrás, rápidamente.

Aún hay otro punto del thatcherismo que conviene subrayar: su programa moral.

La privatización de los activos públicos dio ingresos adicionales al gobierno en esos primeros años, y eso, junto con la reducción del gasto público, permitió reducir los impuestos sin incurrir en déficit. Ahora bien, el problema del gasto, y de los servicios públicos, no era para Margaret Thatcher un asunto puramente

económico, de equilibrio fiscal. Según su expresión: la economía es el método, el objetivo es cambiar el corazón y el alma de la gente. No es poco. Revela una dimensión muy significativa del neoliberalismo inglés de los ochenta. Thatcher quería restaurar las sobrias, exigentes virtudes del pasado, de un pasado victoriano vagamente idealizado.

El espíritu de empresa, la confianza en uno mismo, la autoestima, la capacidad de sacrificio, esas eran las virtudes vigorosas de otro tiempo, la base de una economía próspera, fundamento del ethos del pequeño propietario: el hombre prudente, buen marido, proveedor, que se preocupa por el futuro de su familia y de su empresa, y ahorra, y acumula su capital.

Es claro que los sindicalistas no participan de ese universo moral. Tampoco quienes dependen de la asistencia pública, del gasto social, y que según el lenguaje neoliberal, se dejan ganar por la desidia, y llevan una vida cómoda, despreocupada, de parásitos. Pero hay una especial hostilidad de Thatcher, de su programa, hacia los funcionarios del Servicio Civil, porque todo su mundo está en las antípodas del orden del mercado. El Servicio Civil tiende a ser consensual antes que polémico, se orienta por reglas, procedimientos y prácticas habituales y no por el rendimiento; pero además los funcionarios no enfrentan casi ninguno de los imponderables de la vida, no tienen competencia, ni temor al fracaso, disfrutan de seguridad laboral, pensiones, un sistema seguro de promoción; por todo eso, la naturaleza de la vida humana tal como la experimenta la mayoría de la gente, con sus cambios y ajustes drásticos, es ajena a su manera de pensar.

Hay que decir que el propósito por el que se creó el Servicio Civil, en el Reino Unido como en el resto del mundo, fue precisamente ese. Se trataba de generar las condiciones en que fuera posible dar prioridad al interés público —sin competencia, sin incertidumbre respecto al empleo, sin la preocupación exclusiva de la rentabilidad, etcétera. Es esa idea la que rechaza el neoliberalismo. Porque no admite que exista así el interés público, ni que los fun-

cionarios obedezcan a otras motivaciones si no al interés personal, egoísta. Sencillamente, el sistema les permite ser rentistas, y además les ofrece una coartada.

Dos frases muy conocidas resumen muy bien la idea de Thatcher, su programa, y el ánimo con que se impuso: no hay alternativa, la sociedad no existe. La segunda define el corazón del programa neoliberal —con una rotundidad muy característica. El párrafo entero se leyó en su funeral. Es como sigue:

> demasiada gente piensa que si tiene un problema, le toca al gobierno resolverlo; la gente culpa de sus problemas a la sociedad; pero la sociedad no existe (*there is no such thing as society*), existen hombres y mujeres individuales, y existen familias; los gobiernos no pueden hacer nada, sino a través de la gente, y la gente debe cuidarse a sí misma, ver por sí misma primero.

El soporte es una ontología ingenua, una simpleza en realidad, pero sumamente eficaz, porque corresponde al sentido común más rudimentario. Efectivamente, si uno mira alrededor, la sociedad no se ve por ninguna parte, materialmente no hay más que individuos. La fórmula naturaliza al individuo, a la familia, por la vía más rápida: son la única realidad.

La otra frase, en un registro muy parecido, es más simple, un eslogan y no demasiado original. Se refiere obviamente a su política económica: no hay alternativa (*There Is No Alternative*). Sirve para poner de relieve un rasgo característico del modo neoliberal: las decisiones se imponen y se justifican con la autoridad indiscutible de la Ciencia. La alternativa es el caos (o el descenso hacia el GULAG), es decir, es impensable, inadmisible. Y el saber esotérico de los científicos encuentra la aquiescencia de un público hecho ya a la idea de que es imposible imaginar siquiera otra cosa. El resto lo hace el ánimo desapegado, algo irónico, típico de lo que se ha dado en llamar la posmodernidad: la convicción de que los grandes proyectos, las grandes empresas no tienen sentido, que no hay fundamentos sólidos para nada, que no se puede confiar en nada

que no sea mínimo, personal, inmediato, fragmentario —nada que vaya más allá de la vida cotidiana.

Ronald Reagan, el impulso definitivo

Ronald Reagan no era un doctrinario. Tenía en claro dos o tres ideas, muy simples, tenía también una especie de ceguera selectiva que le permitía no ver los hechos desagradables, incómodos, y una capacidad casi ilimitada para contagiar a otros su optimismo. Su llegada a la presidencia fue algo sorprendente, más incluso que el ascenso de Thatcher. Eran años malos para los Estados Unidos, ya hemos hablado de ello: la derrota de Vietnam, el establecimiento de los gobiernos revolucionarios en Angola, Mozambique, Nicaragua, Irán, la devaluación del dólar, la difusión de los Papeles del Pentágono, Watergate. El partido republicano tenía además el lastre de Richard Nixon, y estaba profundamente divido con respecto a temas fundamentales. Nadie pudo prever el vuelco que significó la elección de 1980.

De la noche a la mañana, Reagan transformó el ánimo de la sociedad estadounidense. Contagió su optimismo, su espíritu beligerante, su fe en los valores americanos. Y llegó a la Casa Blanca impulsado por una coalición improbable de neoliberales, neoconservadores y nacionalistas. La poderosa imagen de Reagan, su personalidad, contribuyó a que parecieran facetas de un mismo fenómeno. La verdad es que las diferencias entre ellas importan, y mucho.

Basta un bosquejo. La rama neoliberal no necesita mayores explicaciones, puesto que venimos hablando de ella. Es una deriva de la tradición empresarial con largo arraigo en Estados Unidos, y su programa era el que se puede conjeturar fácilmente: gobierno mínimo, reducción de impuestos, reducción del gasto público, equilibrio fiscal. En su vertiente más radical y más teorizante está cerca de las posiciones libertarias. Friedman, por ejemplo, aboga

por la despenalización de las drogas. En todo caso, es un movimiento de ánimo individualista, en parte heredero de los sesenta.

El neoconservadurismo es otra cosa. Es de origen más intelectual, pero encuentra eco sobre todo en las clases medias, en la población blanca urbana, en todos quienes se sienten amenazados por el cambio cultural de las décadas anteriores. El neoconservadurismo articula la nostalgia de un mundo ido, y la convierte en un programa político. Es un movimiento amplio, de aliento largo, producto de intelectuales como Irving Kristol, Norman Podhoretz, William Bennett, William Buckley, y políticos como Newt Gingrich, pero tiene resonancias indudablemente populares. Aspira sobre todo a restaurar los valores tradicionales: religión, familia, trabajo. Es intensa, agresivamente crítico del feminismo, de las políticas de "acción afirmativa", y con el tiempo también se opondrá a la enseñanza de la teoría de la evolución, a los matrimonios de personas del mismo sexo, a la inmigración.

La tercera vertiente es el nuevo nacionalismo, un producto tardío de la Guerra Fría, consecuencia de la derrota de Vietnam. Es una reacción contra lo que se percibe como una nueva agresividad de la Unión Soviética, contra la tolerancia de la administración de James Carter, que ha permitido las revoluciones de Nicaragua e Irán, una reacción contra la retórica en ascenso de los Derechos Humanos, y la idea del Diálogo Norte-Sur. El suyo es básicamente un programa para restaurar el poder norteamericano y establecer de manera inequívoca la supremacía de los Estados Unidos. Tiene afinidades con una de las vetas del neoconservadurismo, que se distingue por el énfasis en los temas de política exterior: Jeanne Kirkpatrick, Donald Rumsfeld, Paul Wolfowitz.

En cuanto se piensa un poco, resulta evidente que las tres cosas son incompatibles. La intensa preocupación moral del neoconservadurismo es difícil de conciliar con el individualismo cínico del programa neoliberal, ya no digamos con su extremo libertario. Por otro lado, la agresiva proyección global que patrocina el nuevo nacionalismo tampoco se lleva bien con la tentación aislacionista

de los neoconservadores. Pero sobre todo la necesidad de aumentar el gasto militar, y los compromisos de Estados Unidos en el resto del mundo, indispensables para afirmar su superioridad estratégica, chocan frontalmente con la necesidad de reducir el gasto, el déficit, el endeudamiento, y proponer presupuestos equilibrados como quería el proyecto neoliberal.

Algo de la magia de Ronald Reagan se manifiesta en esa reunión de opuestos, y más en el hecho de que no se note que son opuestos, que las contradicciones desaparezcan de la conciencia pública, y de las preocupaciones de unos y otros con sólo no mencionarlas. Reagan no ve las contradicciones, pero también consigue que nadie las vea. Es verdad que persisten en la práctica, y van a ocasionar problemas. Pero ésa es otra historia. En aquellos años todas son facetas de la personalidad arrolladora de Ronald Reagan.

A Reagan no le preocupaba el déficit público como a Margaret Thatcher. Desde luego, quería reducir el gobierno, eliminar reglas y burocracia, pero sobre todo estaba empeñado en bajar los impuestos. Una decisión de consecuencias complicadas, largas. Pero conviene una mirada de conjunto.

Su convicción básica era que el gobierno era ineficiente por definición, y que eso no tenía remedio. Por donde se mirase, el gobierno era el problema —había mucho que hacer para arreglarlo. Para contrarrestar la arrogante distancia con que los burócratas de Washington veían los problemas, Reagan propuso transferir facultades a los gobiernos locales, que siempre están más cerca, y responden con más diligencia a las necesidades de sus clientes. Para contrarrestar la tendencia de la burocracia al dispendio, a la regulación costosa, redundante, innecesaria, exigió que todas las dependencias federales empleasen métodos de análisis de costo-beneficio para cualquier clase de regulación (Executive Order 12291).

En la misma línea, bajo el mismo impulso, intensificó el proceso de desregulación que se había iniciado en los años anteriores. Entre 1979 y 1982 se suprimen las regulaciones del transporte, de autobuses, ferrocarriles, petróleo, telecomunicaciones. Y hay que

insistir en que Reagan no inventó nada. El gran movimiento de desregulación de los mercados fue una iniciativa de Carter —que ha pasado a la historia con una fama muy distinta, por cierto.

A la luz de la historia posterior, resulta significativo el caso de las instituciones de ahorros y préstamos (*savings and loans*). No son exactamente cajas de ahorros, pero tienen algunas semejanzas con ellas, son empresas que reciben depósitos y gestionan básicamente créditos hipotecarios y algunos préstamos personales. Estaban obligadas, hasta 1980, a una administración especialmente cuidadosa, conservadora. El gobierno de Carter decidió eliminar las restricciones, autorizarlas a operar en muchas cosas como los bancos. El resultado fue el inicio de un proceso especulativo, de fusiones, adquisiciones con valores inflados, operaciones de alto riesgo, créditos sin garantía suficiente, y la generalización de prácticas directamente fraudulentas —en particular, el arreglo de la contabilidad para disimular entre otras cosas el impacto del "shock Volcker" sobre su cartera. Finalmente, se declaró insolvente a más de una tercera parte de las empresas de ahorros y préstamos, un total de 1 043 de ellas, y fue necesario un programa de rescate que costó a los contribuyentes 124 mil millones de dólares.

El gobierno de Thatcher tuvo su momento épico con la huelga de los mineros. El de Reagan, con la de los controladores aéreos. Es una historia conocida, pero acaso no sobra recordarla. Como otras cosas en la administración de Reagan, el conflicto fue casi accidental, una secuela del proceso de desregulación.

Nuevamente, en el origen hay una decisión del gobierno de Carter, la Ley de Desregulación de la Aviación, de 1978. Según lo que se esperaba, aumentó la competencia y aumentaron considerablemente los vuelos. El problema es que eso sucedía a la vez que se reducían los recursos para infraestructura de los aeropuertos. Los controladores aéreos, sobrecargados de trabajo, convocaron a una huelga en el verano de 1981. Y nuevamente, a diferencia de Thatcher, Reagan no tenía especial interés en el tema de los sindicatos (él, que había comenzado su carrera política como líder sin-

dical). De hecho, encaró el conflicto en un principio con ánimo relativamente conciliador, con la intención de negociar una salida. En agosto cambiaron las tornas. El sindicato llamó a la huelga, el gobierno la declaró ilegal e inmediatamente, en un solo día, despidió a 11 000 controladores, que fueron sustituidos por 6 000 supervisores, 2 000 trabajadores no afiliados a la PATCA (*Proffessional Air Traffic Controllers Association*) y 900 controladores del ejército. Para hacer más enfático el ejemplo, y que sirviera de escarmiento, el gobierno prohibió la posterior contratación de cualquiera de los despedidos —era una medida vengativa, absolutamente innecesaria, salvo como mensaje político. Fue un golpe definitivo para el sindicalismo estadounidense.

Hay un detalle que tiene interés no sólo anecdótico. Mientras aplastaba la huelga de los controladores aéreos, el gobierno de Reagan estaba en campaña, muy activamente, en defensa de los trabajadores sindicalizados de Gdansk, dirigidos por Lech Walesa. Y como en otras ocasiones, Reagan realmente no ve una contradicción. La diferencia es entre el Bien y el Mal, no se puede admitir ni siquiera la comparación.

Otra línea con problemas: la curva de Laffer

Pero estábamos en que la verdadera preocupación de Reagan eran los impuestos, bajar los impuestos quiero decir. La reducción había comenzado en los años anteriores, como un intento de reactivación de la economía, pero con Reagan adquiere nuevo impulso, y sobre todo un aire casi milenarista, como pieza clave del programa económico de lo que se llamaría "economía enfocada en la oferta" (*supply-side economics*). El punto de partida era la idea de que el keynesianismo se había equivocado al intentar incidir sobre la demanda agregada mediante dinero, gasto, empleo público, y que era necesario en cambio enfocarse en la oferta, es decir, en la capacidad productiva de la economía. Y eso significaba crear con-

diciones favorables para que los empresarios invirtieran más, produjeran más: que aumentase la oferta.

Aunque pueda parecer un poco rara, la tesis básica es sencilla de enunciar: si se reducen los impuestos a las empresas, y el impuesto al ingreso de las personas, y se favorece así que aumenten las ganancias de quienes tienen rentas más altas, a la larga toda la sociedad se beneficiará de ello. La explicación teórica es como sigue. Si los ricos tienen más ingresos, mayores ganancias, y pueden acumular más dinero, podrán invertir más, y de ese modo crearán empleo, aumentará la producción, y finalmente todos saldrán ganando.

El remache, que sirve de garantía para el programa, es que también el ingreso del Estado aumentará al bajar los impuestos, porque aumentará la producción. La idea deriva de una argumentación hipotética que se representa en lo que se conoce como la "curva de Laffer". Tiene su interés.

Al parecer, el recorrido político de la hipótesis comienza en una cena en la Universidad del Sur de California, en 1974, a la que asisten Jude Wanninski, Donald Rumsfeld y Dick Cheney, y el economista Arthur Laffer. Según Wanninski, Laffer les explicó la idea y dibujó la famosa curva en una servilleta de papel. Laffer ha dicho que le parece dudoso que fuera así, porque en el restaurante había servilletas de hilo. No es muy grave. La curva muestra que los ingresos públicos pueden disminuir, en vez de aumentar, cuando se suben los impuestos.

En breve, es así. Si la tasa fiscal es cero, el gobierno no tiene ningún ingreso, no cobra impuestos. Lógicamente, conforme aumente la tasa aumentarán también los ingresos. Se puede imaginar gráficamente esa evolución como una curva (con la tasa fiscal en el eje horizontal, y el ingreso del Estado en el eje vertical) que asciende de modo que el Estado tiene más ingresos conforme más altos son los impuestos (en el gráfico, es una curva que se mueve hacia arriba, a la derecha). Hasta ahí, todo es obvio. Ahora bien: si la tasa fiscal llegase al 100 por ciento, y el Estado pretendiera quedarse

con la totalidad de los ingresos, la actividad económica se detendría, porque nadie tendría incentivos para producir nada. Y el ingreso del Estado nuevamente sería de cero. Es una posibilidad puramente teórica, pero indiscutible. Lo interesante viene a continuación. Por hipótesis, eso significa que debe haber un tramo descendente de la curva, un tramo a lo largo del cual disminuyen los ingresos del Estado conforme aumenta la tasa fiscal, y que hay también un punto óptimo, en que el Estado obtiene los mayores ingresos posibles. Las dos afirmaciones son convincentes, pero no por motivos lógicos, ni mucho menos teóricos, sino sobre todo estéticos —porque permiten dibujar la curva completa, formando una especie de arco, una herradura.

Pues bien, la idea de Laffer, la que expuso en la famosa cena, que causó tanto impacto en el grupo, era que en Estados Unidos se había rebasado el punto óptimo, y la economía se encontraba ya en el tramo descendente de la curva. Por lo tanto, una reducción de los impuestos tendría que producir un aumento en los ingresos del Estado. Era una hipótesis de atractivo irresistible.

El problema, según la expresión de John Quiggin, es que la tesis de Laffer era sólo a medias original, y sólo a medias correcta. La curva (esa forma de herradura) era fundamentalmente correcta pero poco original: la idea de que una tasa fiscal demasiado alta pudiera resultar contraproducente estaba ya en las reflexiones de Abn Jaldún, en el siglo XIII. En cambio, la hipótesis sobre Estados Unidos era original pero estaba equivocada. No había ningún fundamento para sostener que la fiscalidad estadounidense estuviese en el tramo descendente, y que la recaudación estuviese bajando conforme se elevaban las tasas (o que pudiera subir si se reducían).

En cualquier caso, la curva de Laffer sirvió para justificar la reducción de impuestos de los años ochenta. Ya lo hemos dicho, pero no sobra insistir: aquello venía de tiempo atrás. Las tasas máximas en Estados Unidos se alcanzaron a fines de los sesenta. El impuesto sobre las ganancias del capital había bajado del 49 al 28 por ciento en 1978, la tasa máxima del impuesto sobre la renta

había pasado del 70 por ciento en los sesenta a un 50 por ciento en 1981 —y bajaría aún más, hasta el 35 por ciento, en la década siguiente. En cualquier caso, las reformas de la administración de Reagan fueron decisivas. En 1986, a mediados de su segundo periodo, la estructura de impuestos directos tenía ya sólo cuatro tramos, y la reducción del impuesto sobre la renta había sido de 6 por ciento en promedio.

Y bien: bajaron los impuestos, pero no aumentaron los ingresos del Estado.

En cuanto a la idea de que el aumento de la riqueza de los ricos termine por beneficiar a todos, es igualmente problemática en la práctica. Es lo que se llama "efecto de filtración" o de "goteo" (*trickle-down effect*). Ya lo vimos, se supone que si los ricos se enriquecen más, tarde o temprano todos los demás se beneficiarán de ello. La tesis tiene un corolario que no es trivial. Si el aumento de la riqueza es deseable, entonces la desigualdad no sólo no es mala, sino que resulta positivamente deseable.

Los resultados no ofrecen mucho apoyo. En las décadas siguientes, en parte como consecuencia de los beneficios fiscales, creció el producto interno de los Estados Unidos, y aumentó mucho la riqueza del 10 por ciento más rico, y mucho más, de manera espectacular, la del 1 por ciento último de la pirámide. O sea, que los ricos se hicieron considerablemente más ricos. Los ingresos del siguiente 20 por ciento aumentaron también, aunque no tanto. Y los del 40 por ciento más pobre de la población no aumentaron en absoluto. En resumen, el crecimiento benefició a los más ricos, como se suponía que sucediera, pero no hubo ninguna clase de filtración ni goteo que beneficiase a la mayoría. A pesar de todo, la idea vuelve constantemente, la repiten políticos, periodistas, como si fuese un hecho demostrado.

El resultado no es accidental. Tanto en el caso de Reagan como en el de Thatcher, el propósito de la nueva política económica era restablecer altas tasas de ganancia, para favorecer el crecimiento. Eso implicaba menores impuestos, un mercado laboral más flexi-

ble, reducción de los costos laborales, y la posibilidad de "deslocalizar" la producción. Y en algunos aspectos, la política dio exactamente o casi exactamente los resultados esperados. La economía creció (aunque no tanto como en las décadas anteriores, entre 1945 y 1975), aumentó la tasa de ganancia, se recuperó el patrón de acumulación. En otros aspectos, las cosas no marcharon igual de bien. Ni filtración de la riqueza, ni aumento de los ingresos fiscales.

El mundo, ancho y (no del todo) ajeno

Hay otro aspecto del reaganismo que conviene destacar, para enlazarlo con la historia del resto del mundo. Ronald Reagan quería reducir al Estado, reducir el gasto del Estado en realidad, en casi todas las áreas, pero no en defensa. Nunca dudó en gastar lo que fuese necesario para eso. Impulsó proyectos grandiosos como la Iniciativa de Defensa Estratégica (que se conoce como iniciativa de "la guerra de las galaxias"), e incrementó la presencia de Estados Unidos en muchos lugares. Lanzó la última gran ofensiva de la Guerra Fría, que incluyó la invasión de Grenada y el financiamiento de la "Contra" nicaragüense, de la UNITA de Jonas Savimbi en Angola, de los *muyahidin* en Afganistán. Y nunca encontró una oposición seria para nada de ello. Como podía haberse esperado, terminó su administración con el déficit público más alto de la historia hasta ese momento.

No es ésta una historia general, de modo que podemos ahorrarnos detalles que por otra parte son bastante conocidos. Para nuestro propósito, por ahora, importa sólo apuntar la parte que tocó a Ronald Reagan en la liquidación final del proyecto de un Nuevo Orden Económico Internacional. Es verdad que la idea sobrevivió unos años más, tuvo algunos destellos, pero no tenía cabida de ninguna manera en el mundo neoliberal —no la tiene. El anuncio lo hizo Reagan en la Cumbre de Cancún de 1981, convocada para discutir las conclusiones del Informe Brandt sobre las

relaciones Norte-Sur. La reunión de 22 jefes de Estado era el espacio idóneo para poner las cosas en claro.

> El hambre y la pobreza, dijo Reagan, no van a desaparecer de la noche a la mañana; hay quienes confunden compasión con desarrollo, y se imaginan que una transferencia masiva de riqueza produciría milagrosamente el bienestar; pero no, el camino de la prosperidad sólo es iluminado por la libertad económica y los incentivos individuales.

Era una caricatura, por supuesto nadie esperaba ese milagro. Pero era necesario presentarlo así, como caricatura, para que no hubiese duda ninguna de que el tema no iba ni a discutirse siquiera. A continuación Reagan propuso una nueva agenda, centrada en la apertura comercial y la creación de un clima favorable para la inversión, y aconsejó a todos abrazar "la magia del mercado". Eso fue todo. Y verdaderamente no hacía falta más.

El programa neoliberal se impuso en la periferia, en general, gracias al poder de persuasión del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Un poder de persuasión que no era cuestión de retórica, supongo que se entiende. La crisis de los primeros ochenta, producto de la recesión de la década anterior, el endeudamiento, la subida de tipos de interés, alcanzó a casi todo el Tercer Mundo. Las dos instituciones ofrecieron créditos, programas de ayuda, pero siempre condicionados a la firma de un compromiso, una carta de intención, para adoptar un conjunto de medidas económicas, lo que se llamó un Plan de Ajuste Estructural.

África sirve muy bien de ejemplo. Los problemas de la región eran inocultables: estancamiento, déficit comercial, pobreza, caída de ingresos, desequilibrio fiscal, falta de inversiones en educación y salud. Los diagnósticos tradicionales mencionaban el deterioro histórico de los términos de intercambio, la falta de infraestructura, la escasa diversificación de las economías, una mala gestión de los recursos públicos. En 1983, con la mitad de los países del con-

tinente al borde del colapso, el Banco Mundial y el FMI anunciaron una nueva estrategia, un plan general de ayuda, con recursos millonarios, pero que partía de un nuevo diagnóstico. Y en consecuencia proponía una nueva vía de solución, como es lógico. En resumidas cuentas, según la nueva idea, el estancamiento era consecuencia de la intervención del Estado en la economía. El problema de los países africanos, casi todos ellos, era que habían adoptado una estrategia de desarrollo equivocada, que descansaba sobre la nacionalización de empresas, una regulación excesiva de las actividades económicas, la multiplicación de los monopolios estatales, y un sistema de proteccionismo comercial generalizado. La alternativa que se ofrecía como solución era la libre competencia.

El informe omitía el hecho de que las dos instituciones habían recomendado en las décadas anteriores, de manera igualmente entusiasta, los programas desarrollistas que ahora se señalaban como factores de la crisis. El plan de 1983 se titulaba: "Ajuste para el crecimiento". Ofrecía apoyo financiero a cambio de que se adoptase un conjunto de medidas de política económica: apertura de los mercados, liberalización comercial, control de la inflación, reducción del déficit público, reforma de la administración pública, y en general evitar la intervención del Estado en la economía. Se llamó al modelo Programa de Ajuste Estructural. Tenía además un itinerario concreto, que comenzaba con la privatización de las empresas públicas, la liquidación de las que no fuesen rentables; una reforma fiscal que diese trato más favorable a los inversionistas, en especial a los inversionistas extranjeros, y que trasladase el mayor peso de la carga impositiva a los impuestos indirectos, los impuestos al consumo, como el IVA; a continuación, una reforma administrativa que comenzase por reducir el número de funcionarios; y finalmente la liberalización de la agricultura para que pudiera ser el nuevo motor del desarrollo.

Adelantemos un poco la historia, sólo para cerrar de momento este tema. Diez años después de que comenzaron a ejecutarse los planes de ajuste, que adoptaron prácticamente todos, para el con-

junto del África subsahariana el ingreso per cápita había caído 2 por ciento, la deuda pública se había triplicado, el valor de exportaciones agrícolas clave como el café y el cacao había caído hasta 50 por ciento, y la inversión extranjera había llegado en un volumen insignificante, y sólo para extracción de petróleo y minería. A la vista de los resultados, el Banco Mundial propuso que se intensificara la liberalización económica.

La verdad es que no hay motivos para sorprenderse. Ni de que fracasen los programas, ni de que eso no haga mella en sus patrocinadores. Como ha mostrado Ngaire Woods, con mucha frecuencia las recomendaciones siguen patrones predeterminados, y obedecen a prejuicios y supuestos ideológicos, más que a un análisis serio: parecería, dice, que el Banco Mundial y el FMI "procuran ahorrarse el trabajo de investigación cuando se trata de diseñar los programas para los más necesitados de sus deudores".

Arqueología del desarrollo

Los planes de ajuste estructural fueron algo relativamente nuevo en sus términos. Pero la idea del desarrollo sobre la que descansaban era bastante vieja. Igual que el resto del programa neoliberal, se había formulado inicialmente en los años cincuenta. La historia es pobre como historia intelectual, pobre de ideas. Pero en cambio resulta muy reveladora, arroja luz sobre algunos extremos que vale la pena mirar con algún detenimiento.

En rigor, no hay una teoría neoliberal del desarrollo, y no podría haberla (quiero decir, la definición de un conjunto específico de medidas, leyes, mecanismos políticos, instituciones, para favorecer el desarrollo). No podría haberla porque no hay ninguna alternativa al mercado, ninguna más eficaz. Y el mercado es universal, inalterable, funciona siempre con la misma lógica. Lo que varía, lo que cambia de un lugar a otro, de un tiempo a otro, son los modos de obstruir y entorpecer el funcionamiento del mercado

—corporaciones, guildas, sindicatos, empresas públicas. No obstante, era un tema importantísimo en la segunda mitad del siglo veinte, insoslayable.

Para los miembros de la Mont Pélerin Society fue una preocupación tardía, sobrevenida, y completamente ajena para sus grandes figuras, que no han dicho nada significativo al respecto. En 1942, por ejemplo, Ludwig von Mises visitó la UNAM, en México, invitado por el exdirector del Banco de México, Luis Montes de Oca. Ni dijo nada memorable, ni la visita se reflejó en nada de lo que escribió en los treinta años siguientes. Nunca tuvo nada que decir sobre el desarrollo. Por otra parte, está el hecho obvio de que todos los invitados del Coloquio Lippmann, como los de la reunión original del Lago Lemán, todos eran europeos y norteamericanos (incidentalmente, todos hombres también). El desarrollo no era su problema.

Ahora bien: en los años cincuenta era imposible evadir, o seguir evadiendo habría que decir, el hecho colonial y el hecho de la miseria de los países colonizados en Asia y África. Pero el tema era incómodo. En buena lógica, los neoliberales tendrían que haber sido partidarios entusiastas de la descolonización; después de todo, como distorsión del mercado habrá pocas cosas más flagrantes que la colonización, que permite obtener bienes fuera del mercado, mano de obra servil o casi servil, mercados con una protección absoluta; pero además, ahí sí, sin necesidad de acrobacias retóricas, la economía está regida por la coerción —el extremo que era teóricamente inaceptable para todos.

No fue así. Ninguno de ellos tuvo participación activa ni tomó partido a favor de la descolonización, ninguno dijo prácticamente nada sobre ello. Por eso es interesante detenerse en lo poco que sí se dijo sobre esos temas, en los años complicados del medio siglo.

El problema, por supuesto, no es lógico, sino histórico. Son los años de la Guerra Fría, y por mucho que todos denuncien el camino de servidumbre que han emprendido Francia, el Reino Unido, Bélgica, nadie quiere debilitar su posición internacional, ni

poner en entredicho su autoridad moral. Pero hay otra cosa, mucho más interesante. Si se reconociese que el hecho político de la colonización había distorsionado la economía de las colonias, si se reconociese que había impuesto coactivamente formas de producción, de organización, de intercambio, durante muchas décadas, a veces siglos, no habría más remedio que concluir que la miseria del presente también podría ser en lo fundamental un hecho político —nada natural. Y habría buenos motivos para pensar que acaso algo de la riqueza, del bienestar de los países europeos podía tener que ver con el hecho colonial, de alguna manera. Y eso, hasta para el más cínico implicaría la existencia de alguna clase de responsabilidad moral, obligaría además a evaluar de nuevo la idea de que el funcionamiento espontáneo del mercado bastaría para resolverlo todo.

Veamos. En los hechos, sólo de manera tardía, inconsistente y dispersa se refirieron los neoliberales al desarrollo, al problema de la descolonización. Significativamente, todos se encontraron con que hacía falta introducir factores culturales para explicar la pobreza de las colonias, y de las antiguas colonias. No era que el mercado no funcionase, o que no produjera los mejores resultados, sino que la cultura lastraba el comportamiento de los agentes económicos, que no eran cabalmente racionales, maximizadores.

En 1951, en la reunión de Beauvallon, Frederic Benham trazó las líneas básicas del enfoque que adoptarían casi todos. Es como sigue. La única recomendación posible para favorecer el desarrollo es dejar que el mercado actúe; en el caso de los países periféricos eso significa abandonar el empeño de diversificar la economía deliberadamente, abandonar los proyectos de industrialización, y concentrarse en la agricultura, y en aumentar la productividad de la agricultura mediante la especialización en cultivos para exportación. A Benham le parecía además que los proyectos educativos eran de dudosa utilidad, porque no estaba claro que la educación, aparte de la formación puramente técnica, fuese útil para aumentar la productividad. En todo caso, no tenía duda de que las causas

del atraso, y de la pobreza, eran básicamente la sobrepoblación y la preferencia por el ocio (ya se sabe, la pereza de los nativos).

Poco después, en 1953, Wilhelm Röpke insistiría en los mismos temas. Los países en desarrollo deben concentrarse en la producción de bienes primarios, agricultura y minería, orientada a la exportación, y no empeñarse en desarrollar una industria que no tiene futuro, que está condenada a fracasar por la falta de tradición liberal, por la falta de puntualidad y confiabilidad, por la falta de espíritu empresarial, y por la escasa propensión al ahorro, que produce una falta crónica de capital.

La fórmula se repite, con variaciones de escasa entidad. Porque no se puede imaginar otra salida dentro del modelo. En 1957, en plena efervescencia de la descolonización, en medio de la guerra de Argelia, se convoca en St. Moritz una reunión de la Mont Pélerin Society dedicada específicamente al problema colonial, y al desarrollo. En ese contexto, los ponentes no pasan por alto el hecho político de la colonización, ya no dicen que sea irrelevante para la economía, sino que afirman que es básicamente positivo. Para algunos, es dudoso que tenga sentido hablar de coerción en el hecho colonial.

Edmund Giscard d'Estaign (padre del que sería presidente de Francia) explica entonces que es una simplificación grosera presentar al colonialismo como el dominio de un país sobre otro: se trata de un proceso civilizatorio, una larga historia de co-penetración, en que los pueblos se influyen recíprocamente. Y explica también que la especialización en bienes primarios no sólo es conveniente, sino justa: dado que los pueblos nómadas del desierto no usan el petróleo, éste debe exportarse a los países industrializados, y no hay en ello ni rastro de colonialismo. Helmut Schoeck fue un poco más enfático, dijo que la colonización lo había llevado prácticamente todo a los lugares remotos (remotos para Europa, se entiende), había llevado la organización y el derecho, para empezar. Arthur Shenfield, de la *London School of Economics*, tocaba notas similares, e insistía en que los movimientos anticoloniales eran

los agresores, contra los imperios relativamente liberales de Occidente. Para Alexander Rüstow, el tema no admitía dudas: todo avance hacia el desarrollo en los países atrasados había sido obra de la colonización. Realista, afirmaba que seguramente sería imposible la democracia en esos lugares, por cuyo motivo lo mejor sería patrocinar dictaduras que reconociesen un mínimo de libertades (las libertades económicas, se entiende).

La versión canónica, si se puede hablar así, la estableció en esos años Peter Bauer. Los elementos son siempre los mismos. Bauer los pone en orden, y en contraposición polémica con las ideas vigentes (recuérdese que son los años del desarrollismo, del espíritu de Bandung). Para empezar, dice, la explicación ortodoxa del desarrollo se basa en una división del mundo falaz, entre países desarrollados y subdesarrollados; la distinción es engañosa, porque sugiere una condición permanente, que no es real: no hay un "ciclo de la pobreza", las naciones suben y bajan como las personas, que no son permanentemente ni ricas ni pobres. En segundo lugar (sigue Bauer), en contra de lo que postula la retórica del anticolonialismo, el contacto con Occidente ha sido el principal factor de progreso en todas partes, y los países del sur están mejor gracias al comercio con las metrópolis, incluso si ese intercambio puede a veces parecer desfavorable de acuerdo con algún criterio. Para sostener esta última afirmación tenía el reporte sobre las tendencias del comercio internacional, de Gottfried Haberler, de 1957, en que se admitía que había habido un deterioro histórico en los términos de intercambio, desfavorable para la periferia, pero también se decía que no había motivos para suponer que esa tendencia fuera a mantenerse de manera indefinida en el futuro.

La conclusión la puede sacar cualquiera. Si las economías en desarrollo son iguales a todas las demás, a veces ricas y a veces pobres, y están en las mismas condiciones, entonces no hace falta ningún recetario particular. La ayuda exterior no es aconsejable nunca, eso desde luego, porque distorsiona el mercado, y otro tanto sucede con la intervención del Estado, cualquiera que sea el

propósito, porque propicia actitudes "rentistas", que son un obstáculo para el desarrollo. Algo más se puede decir: en el caso de los países pobres, la legislación laboral y la fijación de salarios mínimos son particularmente nocivas, porque les quitan su principal ventaja comparativa, que es la mano de obra barata.

La vuelta atrás ha sido un poco larga, pero creo que hacía falta para entender la lógica del programa neoliberal. En primer lugar, en este terreno resulta especialmente claro que eliminar el contexto no es una operación inocente, no es trivial —y favorece una deriva claramente ideológica. Por otra parte, es evidente que la democracia, incluso la soberanía popular, la soberanía nacional, tienen muy poca importancia para el programa: de hecho, la forma política parece ser irrelevante, mientras se mantenga el libre mercado. O sea, que la simpatía hacia el régimen de Pinochet no fue algo accidental. Finalmente, acaso lo más importante, en el repertorio de argumentos sobre el desarrollo, como en muchos otros, el modelo neoliberal carece de fundamento empírico.

El fin de la historia

A partir de los años ochenta se impuso, como cosa de sentido común, la idea de que la libertad de comercio era la única vía para el desarrollo. En todas las regiones del planeta se multiplicaron los acuerdos de libre comercio. No obstante, no había, no hay hasta la fecha, ejemplo histórico de ningún país que se haya desarrollado mediante un sistema de libre comercio. Los llamados "tigres asiáticos" (Corea del Sur, Singapur, Hong Kong y Taiwán), que solían ponerse como ejemplo de economías exitosas de industrialización tardía, se desarrollaron con el apoyo de un sólido sistema proteccionista, subsidios, una red de empresas públicas, y una distribución estatal del crédito. Otro tanto se puede decir, es sabido, de todos los países centrales, es decir, de la economía de los siglos anteriores: todos se industrializaron con políticas

muy distintas de las que preconiza la plataforma neoliberal, y que incluyen siempre subsidios, gasto público, proteccionismo, ingeniería inversa.

Me interesa subrayarlo porque permite ver un rasgo característico de la vida pública de las últimas décadas. La asimetría de las comparaciones que se establecen (entre los países centrales y periféricos, por ejemplo) es posible porque el modelo hace abstracción del contexto, enteramente. La discusión sobre el problema colonial lo pone en claro. Es posible emplear el mismo argumento, hacer las mismas recomendaciones, sin importar que se trate de Bélgica o del Congo, porque el mercado es una entidad abstracta, que opera del mismo modo en todos los casos.

Pero vuelvo al argumento histórico. A partir de 1980, y muy deprisa, se generalizan las reglas de un nuevo sistema económico internacional. Tiene dos rasgos básicos: libre circulación de capitales, pero no de personas; y rigurosa protección de los derechos de propiedad intelectual. Es un sistema que prohíbe y combate activamente la ingeniería inversa, y que pone a los estados en la necesidad de competir entre sí para ofrecer las condiciones más favorables para la inversión. El sistema se institucionaliza con la Ronda Uruguay del GATT, la creación de la Organización Mundial de Comercio, y la adopción de lo que se conoce como el "consenso de Washington", diez puntos con los que se enuncia el mínimo común denominador de las recomendaciones del Banco Mundial y el FMI. Son conocidos: disciplina presupuestaria, reducción del gasto público, reforma fiscal, liberalización financiera, tasas de cambio competitivas, liberalización comercial, promoción de la inversión extranjera, privatización de las empresas públicas, desregulación de la economía y protección eficaz de los derechos de propiedad.

La década de los ochenta, la de Reagan y Thatcher y Helmut Kohl, y Gorbachev y Karol Wojtyla, se cierra con el colapso de la URSS, la caída del Muro de Berlín, y con el descrédito general del socialismo. En los países que estaban en la órbita soviética, en la

propia Rusia para empezar, hay a continuación un apresurado, caótico proceso de privatización de los activos públicos, con resultados casi siempre catastróficos en los años siguientes. Algunos ejemplos hay especialmente trágicos. En Rusia misma, lo que se ha dado en llamar la "crisis de mortalidad" de los noventa (un repentino aumento de 40 por ciento en la tasa de mortalidad entre 1990 y 1994).

Para nuestra historia, lo más importante es que la caída de la URSS, y una caída así de dramática, significa que la amenaza ha desaparecido, y que ya, efectivamente, no hay alternativa. La euforia de esos primeros años en el campo neoliberal se explica muy bien en el título del famoso libro de Francis Fukuyama, *El fin de la historia*. La idea más general, la versión que se impuso como si fuese evidente, era que ese desenlace era la demostración práctica, irrefutable, de la superioridad del libre mercado. Así se explicó, así se entendió (no exactamente lo que decía el libro de Fukuyama, pero el título era pegadizo, y muy aprovechable). Para una mirada histórica, sin apremios, caben bastantes dudas. Dicho en una frase, parece razonable pensar que la victoria en la Guerra Fría no fue del libre mercado, que apenas se imponía en los ochenta, sino de la economía mixta. Quien consiguió prosperidad y crecimiento económico durante décadas, y estabilidad social, y bienestar general, consumo masivo, educación, servicios de salud, no fue el libre mercado, sino la economía mixta.

Ese olvido es acaso el signo más elocuente de la victoria cultural del neoliberalismo en los años ochenta.

5. OTRA IDEA DE LA HUMANIDAD

Ya lo hemos dicho más de una vez: el uso habitual del término, supone que el neoliberalismo es básicamente una idea económica. Incluso hay un breve catecismo que casi cualquiera se sabe de memoria hoy en día, y que es puramente económico: reducir el déficit público, controlar la inflación, privatizar. No faltan razones para semejante identificación, también ya lo hemos dicho, puesto que esa idea de la economía es central para el programa neoliberal. Pero no lo es todo.

El neoliberalismo es mucho más. Es una tradición intelectual de varias, complicadas ramificaciones, es un programa político, y es también, acaso habría que decir que es sobre todo un movimiento cultural —y uno de muy largo alcance. De hecho, las victorias políticas del ideario neoliberal obedecen en buena medida a una transformación en la manera de ver el mundo, y en la manera de entender la Naturaleza Humana. Es hora de verlo con más detenimiento.

En el principio era el mercado

Si hubiese que resumir en una frase el sentido de la revolución neoliberal, podría decirse que es la reducción de lo público en beneficio de lo privado. Un movimiento que se explica por la convicción de que lo público (servicio público, interés público, bienes públicos) es fundamentalmente un engaño, un modo de enmascarar intereses particulares. O sea, la convicción de que la dicotomía

de lo público y lo privado ofrece un prisma equivocado, engañoso. Vale la pena mirar el fondo conceptual que hay en ello.

La piedra de toque es una noción de la naturaleza humana. Normalmente, aparece sólo de manera oblicua, alusiva, casi siempre está implícita. Cuando se menciona, suele referirse a fuentes viejas, del siglo XVIII y antes. Adam Smith es el autor más citado, ya se sabe. Y esa antigüedad contribuye a darle solidez, autoridad. Ahora bien, aunque es verdad que los elementos básicos no son nuevos, el conjunto sí lo es.

Pero vayamos por partes. El mercado, la idea del mercado sería más correcto decir, es la pieza básica del programa neoliberal. En sus términos, el mercado es la condición indispensable de la libertad; el mercado es el mecanismo que hace posible la existencia de los órdenes complejos; el mercado, y sólo el mercado, permite que la economía funcione de manera eficiente y, a fin de cuentas, justa. El mercado es la alternativa —más eficiente, más justo, más libre—al Estado, a la burocracia, a la coerción. Bien. Todo eso es sabido. Por otra parte, el mercado tiene que ser creado y defendido, no aparece de manera espontánea, ni se reproduce ni se mantiene por sus propios medios.

Lo que importa es lo siguiente. Esos mercados concretos, históricos, situados, que se producen mediante la legislación (y la autoridad del Estado y la policía), son aproximaciones, reflejos, trasuntos del mercado como forma pura. La oscilación entre una cosa y otra puede ser confusa, pero tiene su lógica. Normalmente se defiende un orden institucional, un conjunto concreto de leyes, para producir por ejemplo el mercado de la electricidad, de la educación, de la salud, de lo que sea, pero la justificación se elabora en términos de lo que puede conseguir El Mercado en abstracto, como idea. Y se toma al mercado, a ese Mercado abstracto, como un hecho universal, inalterable, que permite explicar todos los mercados concretos.

El mercado ideal, platónico, por llamarlo así, se define en términos muy simples, incluso pedestres: los hombres intercambian

cosas. Pero es una simplicidad engañosa, porque implica una idea muy particular de los seres humanos, y una idea particular del intercambio, que no tienen ninguna clase de corroboración empírica. Es decir, El Intercambio en El Mercado es una especie de estado de naturaleza, tan improbable como los de Locke o Rousseau, u otro cualquiera. Me interesa señalarlo porque de ahí deriva la idea de la naturaleza humana en la que se apoya el programa neoliberal.

En ese mercado ideal, no en ningún mercado concreto, quienes participan son individuos racionales, egoístas, perfectamente informados, que de manera consistente tratan de maximizar su utilidad —comoquiera que la definan. Establecido eso, por definición, se postula que esa modalidad particular: la conducta egoísta, maximizadora, etcétera, es la forma básica de la conducta en cualquier circunstancia. Y a continuación se afirma que en eso consiste la naturaleza humana (y se acaba por buscarla en la biología, por cierto, mediante elaboradas especulaciones genéticas).

Es importante reparar en el recorrido. No es que a partir de una idea de la naturaleza humana se llegue a entender la economía de determinada manera. Es al revés: a partir de una idea de la economía, y un modelo del mercado, se postula la definición de la naturaleza humana.

Personas extraviadas

La idea ha sido criticada con frecuencia, con mejores y peores razones. En su favor no hace falta decir otra cosa, sino que el mercado funciona o parece funcionar como dice el modelo. Es decir, que los individuos efectivamente se comportan o parecen comportarse como egoístas racionales que maximizan su utilidad. Entre los argumentos críticos, hay de todo, en tres siglos largos de discusión. Para nuestro propósito, el de Mary Douglas merece un aparte (está en su libro *Missing Persons*).

El *homo oeconomicus*, tal como lo necesita la teoría económica, es un ser que no tiene familia, ni amigos ni historia personal, no tiene lugar en una jerarquía, y eso significa, dice Mary Douglas, que no podemos entender verdaderamente ni su lenguaje ni sus propósitos. No podemos más que ver su comportamiento, como si se tratara de una máquina. Eso, poner a un ser no-social en el centro del análisis de fenómenos sociales inevitablemente tiene consecuencias. Toda una parte de la vida social, una porción de los hechos sociales, desaparecen para nosotros. Veamos. Parece obvio que adquirir bienes con el propósito de regalarlos o darlos en ofrenda, o destruirlos en un *potlach*, es diferente de adquirirlos para consumo personal. Renunciar a explicar esas diferencias es renunciar a explicar algo potencialmente significativo. Y quedarnos a cambio con un puro "intercambio" que no significa nada.

Desde luego, la omisión es deliberada. La idea es que para entender el comportamiento económico no hace falta hacerse cargo ni de lo que sienten, ni de lo que creen los individuos, sino que basta con ver su conducta, y saber (por hipótesis) que es racional. Y con eso además se evita el terreno pantanoso, siempre discutible, del análisis cultural. El problema es que no por eso desaparecen ni los sentimientos, ni las emociones ni los valores —aunque sí nuestra capacidad para explicarlos. La operación puede resultar más o menos útil, ya hemos hablado de ello, pero no deja de ser un artificio de fundamento bastante endeble; entiéndase: ese esquema del comportamiento individual, pura racionalidad maximizadora, no corresponde a ninguna observación psicológica. Es una inferencia lógica, que obedece a las necesidades de la teoría.

Veamos sólo dos o tres detalles, para aclarar esto. En los modelos económicos, la racionalidad del individuo maximizador incluye un mecanismo de moderación, resultado de la disminución de la utilidad marginal. Eso significa que la utilidad que uno deriva del consumo de un bien disminuye con cada unidad adicional consumida: la utilidad del primer vaso de agua es mayor que la del segundo, que es mayor que la del tercero, y así sucesivamente

(hasta que uno no quiere más agua). Por eso no hay una demanda ilimitada de cosas, y el mercado encuentra su equilibrio. La gente no quiere siempre más, no está dispuesta a pagar siempre más. Los precios son indicadores del punto en que la utilidad marginal de los consumidores comienza a ser decreciente —la unidad adicional, ya no vale lo que cuesta. Pero nada de eso deriva de una observación concreta, ni de una teoría completa, consistente, del comportamiento humano.

La idea de la utilidad marginal, y la idea del rendimiento decreciente de la utilidad, son producto de una analogía biológica, o resultan verosímiles por una analogía biológica. No hay motivos sólidos para explicar por qué tendría una utilidad decreciente el tercer automóvil, o el centésimo primer libro, o el siguiente par de zapatos. Salvo para las cosas que se consumen físicamente en el momento, como el vaso de agua, el rendimiento decreciente es una hipótesis por lo menos dudosa (y en muchas ocasiones indefendible). En realidad, primero se desarrolló el modelo teórico de la economía como un sistema homeostático, y luego se invocó una particular psicología del consumidor, su racionalidad, que vinculase oferta y demanda en un punto de equilibrio. Ni la saciedad del consumidor es verdadera saciedad, ni sus necesidades son verdaderas necesidades. Se trata siempre de analogías. El cuerpo humano, con sus necesidades biológicas, es usado como modelo de la psique: y así resulta que la utilidad decrece igual que decrece la sed, y la psique es utilizada como modelo del mercado: de modo que éste tiene un punto de equilibrio, en que no se demanda más, como lo tiene la utilidad, que en un momento dado llega a su límite.

La última vuelta de tuerca consiste en generalizar ese esquema, como si fuese la estructura última de cualquier comportamiento humano. Pero volveremos a eso en un momento.

El modelo es irreal para empezar en la idea de la maximización. Otra vez, la crítica de Ronald Coase es particularmente incisiva: no hay razón, dice, para suponer que la mayoría de los seres

humanos estén empeñados en maximizar nada, como no sea la infelicidad, e incluso esto con un éxito parcial. La intención de maximizar es demasiado exigente, unilateral, y por eso improbable. Desde un principio, la crítica más obvia, desde todos los frentes, a esa idea del *homo oeconomicus* como individuo racional que maximiza su utilidad, la crítica más obvia, digo, ha sido que los seres humanos tienen muchos propósitos, aparte de economizar, y propósitos que no son egoístas o no sólo egoístas. O sea, que no están siempre preguntando el precio. La respuesta que se ha dado es muy sencilla, la que podía esperarse, y consiste en decir que la utilidad no sólo se mide en dinero, que puede haber otra medida y eso no invalida el modelo.

La formulación clásica es la de Hayek, que la ha repetido casi con idénticas palabras en dos o tres de sus libros. Es así. El argumento a favor de la libertad, y del orden espontáneo del mercado, supone que los individuos puedan perseguir sus propios fines; pero eso no implica que vayan a ser necesariamente egoístas: también los altruistas persiguen sus propios fines —sólo que en su escala de valores las necesidades de los otros ocupan un lugar muy alto. Y su utilidad consiste en hacer el bien. O sea, que donde dice maximizar utilidad dice maximizar lo que cada quien quiera, lo que cada quien entienda por utilidad.

La respuesta es atractiva, parece convincente. Va a tener muchas variantes, y un brillante futuro. Si se piensa un poco, en la práctica trae más problemas de los que resuelve. Si el altruismo cabe como variante del egoísmo, entonces todo el modelo amenaza con hundirse. No el modelo filosófico, general, sino el modelo económico en particular. Es un razonamiento que estaba ya en La Rochefoucauld, nada muy nuevo. El problema es para el análisis económico. Si cada individuo está maximizando algo distinto, el precio importa a unos, a otros no, a otros mucho, o sólo a ratos, entonces no hay manera de formalizar matemáticamente nada, porque el precio es un indicador muy vago, y no sabemos lo que indica en realidad.

Es necesario saber en qué consiste la utilidad que los individuos tratan de maximizar, y que ésta sea constante, y general. Por eso, tras el gesto más o menos protocolario de decir que cualquier cosa cabe como utilidad, se vuelve al modelo básico del individuo de motivación egoísta, que quiere maximizar su propio bienestar, y se toma el dinero como criterio básico para medirlo. Es perfectamente lógico, por lo demás (es muy revelador, digamos de paso, que para integrar en el análisis de alguna manera las relaciones sociales se les convierta en atributos del individuo bajo la forma de "capital social"; la metáfora permite hablar en el lenguaje de la economía, las relaciones sociales se poseen, se acumulan, se emplean, como si fuesen una especie de dinero —pero ese es otro tema, por ahora).

Una historia muy larga

La teoría económica, la versión neoclásica de la teoría económica, necesita el modelo del individuo racional, maximizador. Pero la retórica echa mano de una imagen mucho más antigua, que contribuye a darle verosimilitud.

Insisto: los economistas rara vez hablan de la naturaleza humana en esos términos. Pero los políticos, los intelectuales, los periodistas, quienes defienden el programa neoliberal en el espacio público suelen recurrir a la idea con bastante frecuencia. El tono debe ser familiar para cualquiera. Unos con mayor bagaje filosófico que otros, todos vienen a decir en resumidas cuentas que los seres humanos son por naturaleza egoístas, predadores, que sólo miran por sí mismos. Y que no hay que hacerse ilusiones al respecto.

El presunto realismo de esa mirada busca muchas veces el refrendo de la naturaleza: de la biología, la genética incluso, que equivale a ponerla como indiscutible, y sin remedio (sintomáticamente, no se busca en la historia, ni en la antropología).

Sabemos hace tiempo que no es así. Ese egoísmo individualista, calculador, no está en la especie humana como cosa zoológica

(aparte de que la especie humana sea sólo de manera mediata y condicionada un hecho zoológico). El intercambio interesado, libre, entre individuos que buscan cada uno su propio provecho, no es en absoluto universal, de hecho es más bien una rareza, producto de la evolución histórica de Europa. O sea, que no hay nada "natural" en la naturaleza humana a la que estamos acostumbrados.

No obstante, la idea persiste con un vigor notable. Según Marshall Sahlins, corresponde a la matriz mitológica de la cultura europea —con su origen en la Grecia clásica, como corresponde. La imagen de una humanidad egoísta, feroz, hecha de individuos que sólo persiguen su interés, se reafirma porque aparece como un hecho natural, anterior al artificio de la cultura. La idea se ha repetido durante siglos: en el fondo, en su última realidad, los hombres son así. Es una revelación, pero una revelación que se quiere científica. No es lo único que dice Sahlins. Esa fantasía de una naturaleza humana predatoria, egoísta, se impone en Grecia en circunstancias muy concretas, durante las guerras del Peloponeso, cuando se quiere justificar precisamente la depredación, el abuso, el desprecio de todo vínculo social. Visto que no se puede defender en términos morales, se hace aparecer como algo natural, inevitable, el fondo que todos descubriremos, si miramos con honestidad. Todos somos iguales, y somos así.

La idea se ha repetido de varios modos a lo largo de la historia. Sobrevive y sigue pareciendo verosímil precisamente por su carácter mitológico. Porque no es producto de ningún hallazgo científico, que sería discutible, demostrable.

En las últimas décadas del siglo veinte cobró nueva fuerza. El neoliberalismo le prestó nuevos argumentos. Y pudo emplearla para dar cohesión, fluidez y fuerza persuasiva a sus propuestas. El cambio cultural consiste en eso, en la nueva vida del mito de la naturaleza humana egoísta, convertido en soporte de un programa de transformación social de gran escala.

Ya lo vimos: se cita a Adam Smith como término de referencia, y se aducen los modelos de la moderna ciencia económica como

prueba de que los hombres efectivamente son así. Algo hemos dicho ya de la economía, en resumen: que suele encontrar como resultado lo que había introducido inicialmente como supuesto. También la mención de Adam Smith es abusiva. Hay una especie de deslizamiento conceptual que no es difícil de ver, con el que se hace decir a Smith mucho más de lo que en realidad dijo. En el pasaje famoso, y en otros más, Adam Smith descubre que en ocasiones, como en el caso del panadero o el carnicero, que venden carne o pan para ganar dinero, el egoísmo puede tener consecuencias beneficiosas, o por lo menos puede resultar colectivamente útil: no hace falta confiar en la buena voluntad del panadero, basta con que tenga interés en vender el pan. De ahí se pasa a la afirmación general de que el egoísmo es siempre benéfico, o es útil. No es lo mismo. Y de ahí se pasa a decir que el egoísmo es además universal. Y por ese camino, pronto se llega a la idea de que el egoísmo, y el cálculo racional, interesado, es la única motivación eficiente, o la única relevante para la economía. Nada de eso está en Smith, ni se deriva de las ideas de Smith, que como se sabe era un moralista, preocupado por los sentimientos además, y los sentimientos morales, con una idea de la naturaleza humana bastante más sofisticada.

En una película muy conocida, de 1987, *Wall Street*, hay un breve discurso que se ha hecho famoso. Es un párrafo de Michael Douglas, que explica a los accionistas de una compañía que la avaricia es buena: "la avaricia es buena, la avaricia está bien, la avaricia funciona, la avaricia captura la esencia del espíritu de la evolución". Puede parecer más o menos chocante, según en qué contexto, pero resume bien uno de los puntos centrales de la filosofía neoliberal —incluida la referencia a la evolución.

Ahora bien, el problema no es ése, no es que se exalte el egoísmo, aunque sucede, sino que se neutralicen todas las otras motivaciones posibles o que se den por inexistentes. El problema no es que se aplauda el egoísmo, sino que se suponga que no hay alternativa. Algo hemos hablado ya de esto. Es una ilusión, dice

Sahlins. Pero una ilusión que tiene efectos deletéreos. No sólo se supone que el egoísmo sea eficaz para hacer el bien, sino que se supone además que el altruismo es ineficaz, contraproducente incluso. Que no hay otro modo de contribuir al bienestar colectivo, sino que cada uno persiga su propio interés, y que hay motivos para sospechar de cualquiera que diga otra cosa.

Los bueyes con los que hay que arar: el capital humano

Imagino que no hace falta abundar más en ello. Son las notas dominantes del sentido común en las décadas del cambio de siglo, una de las claves del orden neoliberal.

En la producción de ese sentido común hay dos momentos: la naturalización del modelo económico basado en el individuo maximizador, y la extensión de ese modelo, como forma básica de la conducta humana en cualquier circunstancia. En esa historia tiene especial importancia la publicación, en 1964, del libro de Gary Becker, *Capital humano*. No fue el primero en emplear la metáfora, pero su libro contribuyó de manera decisiva a ponerla en boga —tanto que cuesta trabajo verla como lo que es, una metáfora, y no especialmente iluminadora. Su trabajo posterior consagró un método para ampliar indefinidamente el campo de uso de los modelos económicos. Conviene verlo con algún detenimiento porque ese giro explica en mucho la vitalidad del enfoque económico y del programa neoliberal en las décadas siguientes.

El proyecto de *Capital humano* no tiene misterio, se trata de un análisis económico de la educación que se pregunta fundamentalmente dos cosas: qué significa la educación para la economía en su conjunto, qué consecuencias tiene, y qué significa para los individuos, por qué y para qué se educan, y con qué resultados. De entrada, no hay muchas novedades. Becker encuentra en general correlaciones positivas entre educación e ingresos, cosa no muy

sorprendente. Sobre el efecto general de la educación, entra en explicaciones históricas de fundamento más bien endeble. Dice por ejemplo que los países que han conseguido un aumento sostenido del ingreso en el último siglo se lo deben a que han invertido en educación. Y bien: no es que la educación no importe, sino que es sólo un factor, que forma parte de una configuración más compleja. Dicho en términos muy simples, el problema es que su explicación omite el colonialismo, la estructura del comercio internacional, el deterioro de los términos de intercambio, las relaciones de clase, y todos los demás factores estructurales que podrían explicar las diferencias de ingreso en cada país, y entre países.

La conclusión más directa, bastante obvia, de que los estados que gastan en educación están en realidad invirtiendo en capital parece razonable. Pero no están sólo invirtiendo en capital. La reducción, el fijarse únicamente en el posible impacto sobre la producción, lleva implícito un programa educativo, una idea del contenido deseable, y del propósito de la educación.

La parte más interesante del libro no es la que se refiere a la economía en su conjunto, sino a los individuos. El argumento es como sigue.

Para una empresa, invertir en la capacitación de sus empleados equivale a invertir en capital, puesto que eso aumentará la productividad, y por lo tanto las ganancias. La decisión: cuánto gastar, en qué clase de capacitación, para quiénes, es una decisión de inversión, es decir, un costo que se debe comparar con la ganancia previsible en el futuro. Eso significa que el factor determinante es la rentabilidad. Se invertirá en educación mientras esto sea rentable. Lo mismo sucede con las personas. La educación cuesta dinero y tiempo, aparte de lo que se deja de ganar mientras se estudia. Pero puede valer la pena, porque es un gasto de inversión en capital —en la empresa que es uno mismo. Igual que haría una empresa, una persona racional y bien informada sólo invierte en algo si la ganancia esperada es mayor que la inversión. Y eso vale para la educación, que sólo tiene sentido mientras se estime que va a ser rentable.

Becker comprueba su hipótesis mediante una serie de cálculos según los cuales la rentabilidad de la educación superior, y media superior, en Estados Unidos es del 11 por ciento, o sea que compensa.

Incluye especulaciones menores, asociadas. Explica que los jóvenes están normalmente más dispuestos a invertir en su educación no porque tengan mayor curiosidad, ni mayor capacidad de aprendizaje, no porque cuenten con el apoyo de sus padres o no tengan todavía responsabilidades familiares, sino fundamentalmente porque calculan que tendrán por delante más años para hacer rentable su inversión. Explica también que los padres de las familias de escasos ingresos estarían más dispuestos a invertir en la educación de sus hijos si pensaran que va a resultar rentable para ellos a largo plazo, pero no pueden estar seguros de que estos vayan a devolverles lo invertido.

Capital humano es un libro voluminoso, desigual. A veces las hipótesis parecen racionalizaciones bastante groseras, a partir de ideas preconcebidas. Lo importante es que implica una manera de mirar a los individuos, como empresarios de sí mismos, que toman decisiones de inversión —es decir, una manera de mirar que borra absolutamente la estructura social. Y construye un mecanismo de legitimación de la desigualdad que va a ser muy eficaz de ahí en adelante. Pero además implica un proyecto educativo, una manera de entender el propósito de la educación y una manera de evaluarla, sin el respaldo de ningún estudio pedagógico, psicológico, sociológico. No hay más que el cálculo hipotético de la rentabilidad. El modelo permite explicar con absoluta seguridad, sin saber nada, sin preguntar nada. Y eso es muy atractivo.

En las décadas siguientes, Becker se dedicó a ampliar el campo de análisis (empleando siempre los mismos recursos) para trasladar lo que llamó el "enfoque económico" a todos los ámbitos imaginables. Descubrió que en todos era igualmente útil. Aclaremos, entre paréntesis, que la idea estaba ya en boga desde los años cincuenta. De manera más o menos afortunada, había ya

economistas, Anthony Downs y William Riker, que trataban de aplicar el método de la microeconomía a la política, también a otros campos. Empezaba a ganar popularidad entonces la Teoría de Juegos, cuya traza básica es bastante similar. Becker sólo es un poco más desinhibido que los otros, más aventurado, y muy popular además.

Acaso su proyecto más ambicioso sea el estudio del matrimonio y la familia (*A Treatise on the Family*, 1981). Me limito a sus argumentos sobre la elección de pareja. El amor, el matrimonio, dice Becker, parecía resistirse al análisis económico por su propia naturaleza, que implica emociones, valores, tradiciones. Ya no: él descubre que todo eso son adornos. Y que las complicadas explicaciones de antropólogos, psicólogos y sociólogos son por lo menos innecesarias, y en todo caso irrelevantes. Se trata del dinero, nada más. Y bastan los modelos de la microeconomía neoclásica para explicarlo todo. Incluido el divorcio, desde luego.

Su contribución para entender las pautas de nupcialidad, la tasa de divorcios o las relaciones de parentesco es nula. Tiene interés, con todo, porque permite ver con mucha claridad el mecanismo del "enfoque económico".

En su formulación más ambiciosa, que es la de Becker, el enfoque implica calcar las ecuaciones de la microeconomía, suponer una curva de oferta, otra de demanda, sujetos que maximizan, y un mercado en equilibrio. Lo que se hace es sustituir los términos, nada más, poner otros nombres. El procedimiento es como sigue. Se escoge o se define una finalidad, un bien, un propósito, y se le llama "utilidad"; se construye o se imagina una situación en la que hace falta elegir entre varias opciones; y se postula que el resultado es un mercado en equilibrio. Siguen juegos matemáticos, básicamente de adorno.

Veamos. En el caso del matrimonio, Becker necesita dos supuestos generales. Primero: dado que el matrimonio es una decisión voluntaria de los dos contrayentes, o de sus familias, se puede suponer que se decide con el propósito de aumentar la utilidad, en

comparación con la situación de soltería. La voluntariedad, postulada sin mayores complicaciones (sin ninguna complicación, de hecho), permite omitir todo el universo cultural en que sucede el matrimonio. Hay individuos que eligen algo. Y la noción de utilidad permite proyectar eso en un gráfico (para que el modelo tenga un aire de universalidad, es necesario que cuente como utilidad casi cualquier cosa: prestigio, honra, el favor divino, el poder político, lo que sea; después se simplifica todo). Por hipótesis, algo se maximiza. Y segundo: dado que los individuos escogen entre varios enlaces posibles, hay que suponer que todos quieren el mejor posible, y por lo tanto compiten entre sí, de modo que se puede presumir que existe un mercado matrimonial. La noción de mercado se ha ampliado hasta ser casi cualquier cosa, pero además la competencia por los enlaces no remite a ninguna experiencia humana —salvo, acaso, a la de una universidad estadounidense, donde por lo visto hay una jerarquía de popularidad más o menos general. Otra vez, en lugar de la complejidad cultural de las relaciones de parentesco hay el esquema de una comedia de televisión, convertido en modelo.

El principio es simplísimo. Si en cualquier campo se puede imaginar una elección, o construir una conducta como si fuese una elección, entonces cabe postular que existe algo que es la "utilidad", la ambición de maximizar, y por tanto hay competencia, y mercado. Y a continuación se ajusta lo que haga falta.

Es significativo que para hacer sus números en el ejercicio matemático que hace las veces de demostración en su análisis del matrimonio, Becker necesita ajustar la definición de utilidad, y dejarla reducida al dinero. La conclusión, no muy espectacular dados los supuestos, es que las personas tratan de encontrar un compañero que les permita maximizar su bienestar, definido el bienestar como consumo de bienes producidos por la unidad familiar. No abandona en ningún momento el terreno especulativo, de modo que se encuentra en la conclusión lo que había puesto en las premisas. También dice que si suponemos que cualquiera podría cambiar

de pareja si eso contribuyera a aumentar su bienestar, podemos asumir que el mercado está en equilibrio en cualquier momento dado. O sea, que nadie quiere cambiar, porque las alternativas son peores. Otros hallazgos parecen todavía menos interesantes: el divorcio es menos probable en la medida en que haya una mayor "inversión específica" en ese matrimonio, es decir, hijos; y los incentivos para el divorcio aumentan en la medida en que el individuo se convence de que el matrimonio ha sido un error.

La piedra filosofal

Becker se dedicó a aplicar su enfoque a toda clase de actividades. Al béisbol, a la inmigración, al funcionamiento del congreso, a las drogas, la delincuencia, el trabajo doméstico. Sus especulaciones se convirtieron en artículos de prensa para el gran público: comenzaron a aparecer mensualmente en la revista *Bussiness Week*, a partir de 1985. Y se volvió muy popular. Entre otras cosas, porque proponía una nueva clase de juegos mentales, como los crucigramas, que a veces requerían un ingenio notable. Lo importante es que esos juegos contribuían a trivializar una manera de entender la conducta humana —que había quien se tomaba en serio, por cierto.

La conclusión de sus ejercicios era siempre la misma: el mercado resuelve los problemas, es la solución más eficiente. En la mayoría de los casos, la conclusión estaba ya en las premisas. No tiene nada de raro. En efecto, si imaginamos un campo de actividad cualquiera como si fuese un mercado, en el que concurren en igualdad de condiciones sujetos racionales, informados, con la intención de maximizar su utilidad (todos la misma), entonces por definición habrá un punto de equilibrio en que todos obtengan el mejor resultado posible, un óptimo de Pareto. Y eso no tiene nada que ver con la realidad, sino que el modelo es así, supone que existe ese óptimo. El ejercicio se puede ilustrar, y es lo que hace

normalmente Becker, con información anecdótica, con algunas estadísticas, o con más frecuencia mediante hipótesis contrafácticas del tipo: si hubiese competencia entre escuelas mejoraría la calidad de la educación.

Resulta un poco monótono si se miran las conclusiones: la competencia es la solución para el mercado de telecomunicaciones, para la educación, para cobrar pensiones de divorcio, para regular la inmigración. No obstante, los juegos pueden ser muy ingeniosos. Entre docenas, un ejemplo típico: la religión. La competencia es buena para la religión, como para cualquier otra mercancía, porque los grupos religiosos se ven obligados a aprender la mejor manera de satisfacer las necesidades espirituales de sus miembros, cosa que no sucede cuando alguna tiene una posición monopólica. Becker va un poco más allá, sostiene que de hecho una de las razones para la separación de la iglesia y el Estado es obligar a las religiones a competir por los fieles —y mejorar su oferta.

La explicación debe resultar un poco extraña para cualquiera que tenga una creencia religiosa genuina, también para los jerarcas de cualquier iglesia (salvo los charlatanes y telepredicadores, está claro). La operación es sencilla. Se postula que el ámbito religioso es un mercado en que se ofrecen servicios espirituales y se compite por el número de fieles, se supone que las iglesias son empresas que quieren maximizar la cantidad de sus clientes, y se supone que la gente tiene entre sus preferencias un conjunto de necesidades espirituales, y busca quien le permita maximizar su utilidad al satisfacerlas, es decir, busca la mejor oferta y la menos onerosa. El modelo funciona exactamente igual que si se tratara del mercado de sardinas enlatadas: si hay muchas empresas espirituales ofreciendo sus mercancías, haciéndolas tan atractivas como pueden, los clientes estarán más satisfechos.

En la conferencia que dictó al recibir el Premio Nobel de Economía, en 1992, Becker hizo el elogio de su método. Sólo con suponer que los individuos son racionales, dijo, que mantienen preferencias constantes y tratan de maximizar su bienestar, como-

quiera que lo definan, se puede explicar casi cualquier fenómeno social. La gente comete delitos, por ejemplo, porque la ganancia esperada, descontando la posibilidad de ser atrapado, es mayor a la que ofrece el trabajo legal; de donde se infiere que el derecho penal debe buscar el castigo marginal óptimo, para disuadir a los delincuentes sin gastar demasiado. La gente decide casarse, tener hijos, porque al hacer su cálculo de costos y beneficios descubre que aumentará su bienestar —o decide no casarse o no tener hijos, por la misma razón.

El modelo también explica por qué es racional que las mujeres se queden en casa, dedicadas al trabajo doméstico. Es así. Siempre se gana con la especialización: se gana en habilidades, en capacidades, en productividad; de modo que lo más razonable en una unidad doméstica es que el marido se especialice en determinadas actividades, ganar dinero por ejemplo, y la mujer en otras, como cuidar a los hijos. Él en proveer, ella en atender. La distribución de tareas, en igualdad de circunstancias, es fácil de decidir, puesto que una pequeña discriminación hacia las mujeres en el mercado de trabajo, o una pequeña diferencia en las aptitudes biológicas para cuidar a los niños, hacen que la decisión racional sea que la mujer se quede en casa.

Es el momento álgido de la gran ofensiva, ya sin la amenaza de la Unión Soviética (sigo con la conferencia de 1992), y Becker aprovecha para arremeter contra la seguridad social. Los padres invierten en sus hijos, para empezar invierten en su educación, porque esperan que estos a su vez les recompensen ocupándose de ellos en su vejez. El trato es impecable en su racionalidad. Por si acaso, los padres procuran garantizar esa reciprocidad tratando de que los hijos se sientan culpables, o que desarrollen sentimientos de lealtad. Y así se mantienen unidas las familias. Pero si los padres tienen garantizados los cuidados de su vejez gracias a la seguridad social, no tienen incentivos para invertir en sus hijos, ni para cuidar esos vínculos emotivos, y todo el edificio se tambalea. Es decir, que la seguridad social contribuye a la ruptura emocional de las familias.

Becker es enfático: ningún otro método ofrece nada comparable como explicación. Se refiere a la rápida difusión de las teorías de "elección racional" en esos años, los ochenta, noventa, y dice que el "enfoque económico", el suyo, es la base más promisoria para un análisis unificado del campo social.

A contracorriente de la evolución de las demás disciplinas a lo largo del siglo, que consiste en un esfuerzo por integrar cada vez más elementos del contexto, las teorías de elección racional buscan una formalización de validez universal. Son en realidad una variante de la economía neoclásica: ejercicios de lógica. Gracias a un pequeño giro conceptual, la economía se convierte en una "teoría de la elección", y permite explicarlo todo, porque todo puede ser representado como producto del interés individual: basta con ajustar las definiciones de interés, utilidad y demás, y la economía neoclásica se convierte en una Teoría de Todo.

Igual que la teoría económica, la nueva fórmula (la elección racional) ofrece la ilusión de un conocimiento científico, porque las explicaciones se pueden reducir a fórmulas algebraicas cuyo aspecto en el papel es similar al de las fórmulas de la física decimonónica. Pero es algo enteramente distinto. El procedimiento es muy sencillo, ya lo hemos visto más de una vez. Las explicaciones no son más que desarrollo de modelos lógicos, que despliegan comportamientos estilizados: no tienen nada que ver con comportamientos concretos, ni con situaciones concretas. El problema fundamental, ya lo hemos visto también, es que los modelos dependen de una serie de supuestos, definiciones de lo que se considera en cada caso como utilidad, racionalidad, interés, y una definición de las condiciones bajo las que se elige: información completa, igualdad, etcétera. Si se admiten los supuestos, el resultado del ejercicio sólo puede ser uno, puesto que se trata de juegos de lógica. Ninguna clase de información empírica, ninguna prueba puede refutar las conclusiones, porque en estricto sentido son tautologías.

Los resultados han tenido un interés bastante escaso. Si los supuestos son muy exigentes, las explicaciones resultan entera-

mente irreales; pero si se hacen muy laxos, entonces admiten cualquier resultado. En ocasiones se trata tan sólo de elaboraciones más o menos sofisticadas de lo obvio. Pero con frecuencia los ejercicios conducen a conclusiones absurdas.

Entre los ejemplos más conocidos está la paradoja de la participación democrática. Individuos racionales, que hacen su cálculo de costos y beneficios, y procuran maximizar su utilidad, no tienen ningún incentivo para ir a votar en una elección. Porque sabe que su voto es insignificante, pero ir a votar requiere algún esfuerzo, algo cuesta. Y sin embargo, resulta que la gente vota. Un hecho así de obvio representa un problema grave para la teoría, un desafío conceptual mayor, que da lugar a largas elaboraciones.

Sucede algo similar con los problemas de la acción colectiva. Es acaso lo más conocido, entre los modelos de elección racional, sobre todo en la obra de Mancur Olson (su primera gran aportación, *La lógica de la acción colectiva*, es de 1965). En resumidas cuentas dice que si un grupo se organiza para generar un bien público, que todos puedan disfrutar por igual: un parque o un ambiente sin contaminación, lo que sea, un individuo racional debería comportarse como parásito, y dejar que los demás se encarguen de todo. Pero, claro, si todos adoptasen esa actitud, nunca se produciría ningún bien público, nadie participaría para ello. No obstante, sucede. De nuevo, un hecho básico de la ciencia social, la movilización, se convierte en un problema mayúsculo, que da lugar a complicados desarrollos, justificaciones. Se plantea un problema que sólo existe en la teoría, porque se suponen egoístas racionales, y a continuación se postula la existencia de otros "incentivos", se ajusta la definición de utilidad.

No han faltado críticas. Ronald Coase, para mencionar sólo un caso, encuentra injustificada esa expansión de la economía hacia las disciplinas contiguas. Se podría pensar, dice Coase, que los economistas han resuelto ya todos los problemas importantes en su campo, y que lo han hecho de manera tan satisfactoria, que por eso se empeñan en aplicar un método así de exitoso a otros cam-

pos. Más bien parece que van en busca de otros objetos para ver si en alguno de ellos su método sirve para algo. Si se mira bien, no hay motivos para pensar que algo tan rudimentario como el cálculo de costo-beneficio, en un modelo formal, sirva para explicar realmente nada o casi nada; el problema básico es que la idea de que los individuos estén siempre tratando de maximizar algo (la utilidad) carece de fundamento —y es al fin y al cabo una afirmación vacía, puesto que puede significar cualquier cosa. Los modelos no dicen nada relevante sobre ningún campo de actividad, se limitan a ofrecer una descripción esquemática de una posibilidad ilusoria.

La popularidad del enfoque en los años noventa obedeció a varias razones. No sería lo de menos el hecho de que permitía una gran productividad académica (publicar muchos textos, se entiende), sin necesidad de invertir tiempo y esfuerzo en el trabajo empírico. Las revistas se llenaron de variaciones de juegos, que admitían ingeniosos desarrollos matemáticos. Pero sobre todo influyó la victoria ideológica del programa neoliberal. La absoluta superioridad del mercado invitaba a aplicar la fórmula dondequiera que se pudiese. El mercado era la solución para los problemas de inflación, desempleo, estancamiento, también para la provisión de servicios públicos: el mundo realmente funcionaba así. No había más que aplicar el modelo al resto de los ámbitos de la vida social. El postulado del individuo maximizador tenía que ser el punto de partida de las ciencias sociales, todas. La piedra filosofal.

Pero también era un asunto práctico. Esa extensión del modelo de la economía neoclásica era el recurso para imponer las soluciones de mercado. Antes de producir en los hechos el mercado de la educación, la salud, la investigación científica, hay que haber construido esos campos como mercados, con algo que maximizar. Hecho eso, sólo queda el problema institucional. La tarea de las ciencias sociales consiste en diseñar instituciones, o reglas, para que el comportamiento egoísta, racional, calculador, que se supone que es un dato elemental, pueda canalizarse en direcciones pro-

ductivas, ventajosas para el conjunto. Todo está en imaginar una unidad de medida, e incluirla en un sistema de precios. Lo interesante es que si se diseñan así las instituciones, como sistemas de premios y castigos individuales, estructurados a partir de una unidad de medida específica, se contribuye a producir esa clase de conducta.

La idea del individuo egoísta, maximizador, permea el lenguaje que se usa en el espacio público, y termina por dar sentido a la experiencia cotidiana. Los individuos del nuevo siglo han aprendido a modelar su conducta, y a interpretar su experiencia a partir de esos supuestos. Basta ver el lenguaje de la prensa en cualquier parte: el realismo cínico es el modo dominante; en todo caso, ya no sorprende a nadie.

El motivo básico de la retórica neoliberal es la eficiencia. El mercado es el único recurso para procesar información —si lo que se quiere es un resultado eficiente. Pero en la práctica suele acompañarse el argumento con una idea moral. El mercado forja el carácter, el mercado produce virtudes: responsabilidad, puntualidad, prudencia. La explicación de Arthur Seldon, del *Institute for Economic Affairs*, es para ahorrar explicaciones: el dinero confiere a la gente el poder de elegir un bien o un servicio, mientras que al ofrecer ese mismo servicio en especie se le niega ese poder; no sólo eso, sino que los pobres a quienes se procura el servicio en especie nunca aprenderán lo que es la elección, el juicio, el discernimiento, la responsabilidad. El mercado educa en la virtud, el Estado de Bienestar corrompe.

La formación del carácter, según las ideas en boga en el siglo XIX, requiere capacidad para soportar el dolor, diferir el placer, escoger el camino más difícil. La formación del carácter requiere sufrimiento, haber aprendido mediante el esfuerzo, mediante el fracaso, con todas sus consecuencias. El mercado cumple con esa función.

Insensiblemente, la afirmación de esa pedagogía moral del mercado generaliza la idea de que en el mundo hay siempre quien

gana y quien pierde, y que es natural, es bueno, provechoso, es necesario que haya quienes ganen y quienes pierdan. La competencia es una virtud, y semilla de virtudes. Los perdedores se educan a través del fracaso, en la medida en que es obra suya, producto de sus decisiones. Y bien: en ese mundo no hay fundamento alguno para criticar el egoísmo, la insolidaridad, la ambición, porque no hay alternativa, así es la naturaleza.

Las entidades racionales de los ejercicios de Becker no necesitan una moral, ni sabrían usarla, a menos que se incluyese como parte de la función de utilidad. Pero la política necesita un repertorio un poco más amplio.

Y el mercado seguía allí

Antes de continuar, vale la pena abrir un paréntesis. Ha habido en los últimos treinta o cuarenta años intentos de formular una moral más solidaria, equilibrada, incluso igualitaria a veces. Es muy significativo que el punto de partida sea siempre, o casi siempre, el cálculo egoísta, individual, como si fuese algo obvio —como si efectivamente no hubiese alternativa. Que es haber admitido la antropología neoliberal como premisa.

Tengo en mente, en particular, la teoría de la justicia de John Rawls, que es una de las obras más características del fin del siglo veinte. Está pensada para dar fundamento al Estado de Bienestar, o algo parecido al Estado de Bienestar. En su propósito es a la vez liberal e igualitaria, y en ese sentido se podría decir que está en las antípodas del neoliberalismo. Es verdad. Pero no escapa a la lógica general del momento neoliberal.

La *Teoría de la Justicia* se publicó en 1971, en el inicio de la década de la crisis, la última del bienestarismo, cuando comenzaba en la academia norteamericana el gran auge de los modelos de elección racional, cuyos hitos son la *Teoría de las coaliciones políticas*, de William H. Riker (1962), *Capital humano*, de Gary Becker

(1964), y *La lógica de la acción colectiva*, de Mancur Olson (1965). Esa es la tradición intelectual con la que quiere dialogar John Rawls —y no, ciertamente no la de Hobbes, Rousseau o Nietzsche. No la de Kant, aunque lo mencione. Lo importante para esta historia no es la conclusión a la que llega, sino el método que emplea para hacerla verosímil. En resumen, Rawls quiere elaborar un argumento neoliberal a favor del Estado de Bienestar.

No corresponde aquí un análisis general de la teoría de Rawls, pero sí convienen algunas anotaciones. Lo que propone es un utilitarismo corregido, que admita la exigencia de una cierta igualdad material. Tiene cuidado de evitar todas las discusiones sustantivas de la historia de la filosofía, y directamente omite cualquier consideración del contexto, de la historia, como hubieran exigido el marxismo, el vitalismo, el existencialismo. No niega que haya una determinación histórica o cultural del pensamiento, de la vida humana, pero no habla de ella; sencillamente, pasa el tema en silencio, como si no fuese relevante. Y adopta una estrategia que parece contractualista, sin serlo tampoco —porque evita el radicalismo inevitable de cualquier "estado de naturaleza". Expliquemos un poco.

Rawls imagina un contrato, o algo parecido a un contrato, como fundamento del orden social. Pero necesita que los individuos que van a firmarlo lleguen a la conclusión de que lo mejor es un régimen liberal, corregido mediante una distribución equitativa de bienes básicos. Es decir, necesita que produzcan un resultado eminentemente civilizado, lejos de las elecciones dramáticas a las que obliga el estado de naturaleza de Hobbes, por ejemplo. Para eso, lo que hace es imaginar un conjunto de individuos que se encuentran en condiciones de perfecta igualdad, sin saber nada acerca de la sociedad ni de sí mismos —individuos sin familia, ni amigos ni historia personal, sin creencias religiosas desde luego. E imagina que esos individuos deciden las normas que deben regir su sociedad. Ninguno de ellos sabe cuál será su "plan de vida", pero saben que tendrán uno, y saben que los demás tendrán los suyos, diferentes todos; no saben qué recursos tendrán, pero sa-

ben que necesitarán un mínimo, como todos. Eso es el velo de ignorancia, indispensable para producir la "posición originaria", el hallazgo metodológico de Rawls, que recuerda poderosamente a la gran subasta del modelo económico de Walras.

Sin explicarlo mucho, dice que adopta el concepto de racionalidad "que se usa comúnmente en la teoría social", que supone una jerarquía de preferencias completa, coherente, y el propósito de maximizar utilidad ("satisfacer el mayor número de sus deseos"). En esas condiciones, bajo el velo de ignorancia, un individuo racional escogerá un orden liberal, donde no haya obstáculos para realizar cualquier plan de vida. Pero escogerá también una distribución igualitaria de los bienes escasos que son necesarios para vivir. Y con eso consigue que el cálculo egoísta de individuos racionales produzca reglas para proteger algo que se parece al interés público, según lo entiende Rawls (por cierto, no es tampoco un concepto de racionalidad admitido generalmente en la teoría social, pero eso es casi lo de menos).

No ofrece ningún argumento para explicar cómo se consigue la armonía entre los diferentes fines, ni la armonía entre lo público y lo privado. No se plantea que puedan existir fines incompatibles entre sí, o incompatibles con la libertad, o la igualdad. De hecho, la armonía del resultado final es un supuesto del modelo, no una conclusión que se derive razonablemente de nada.

No hay nada en el procedimiento de deliberación en la posición original que corresponda a la experiencia real de una persona concreta. Están fuera, descartados, el miedo a la muerte, la irracionalidad, lo mismo que la cultura, la historia y hasta la envidia. Igual que en la economía neoclásica, igual que en las teorías de la elección racional, lo que hay es un modelo. Hay una serie de supuestos (individuos, racionalidad, ignorancia), una lógica (el principio de maximización de los mínimos), y a partir de ahí se conjeturan los resultados. Igual que en la economía neoclásica, se supone que los fines, valores, deseos, preferencias de los individuos son exógenos, vienen dados de antemano, porque sí, y cada

quien tiene los suyos. E igual que en la economía neoclásica, lo único que importa es que esos propósitos puedan ser satisfechos del modo más eficiente.

En realidad, no tiene mucha importancia que las conclusiones de Rawls, sus convicciones en realidad, estén muy lejos de las de Hayek o Becker. El método es el mismo, los resultados dependen de que se añada un supuesto, o se quite. Al ejercicio de la posición original y otros parecidos a los que recurre Rawls se les llama "experimentos mentales". El nombre no es muy apropiado. No son experimentos en ningún sentido razonable de la expresión. Y la analogía resulta engañosa, porque pone un aura científica que está fuera de lugar.

Cerremos el paréntesis.

La nueva naturaleza

No hace falta insistir más. El método de la economía neoclásica, los supuestos centrales de la economía neoclásica, se imponen como traza básica de la reflexión social. Incluso entre críticos abiertos, explícitos, del programa neoliberal, como John Rawls. Es una idea de la naturaleza humana la que se generaliza, y se integra en el sentido común.

Esa adopción general del método: modelos, individuos, racionalidad, maximización, competencia, equilibrio, es la condición primera para la naturalización del nuevo orden. En el espacio público, la insolidaridad se asume como un hecho obvio, inevitable, que no necesita explicación ni merece censura. Los individuos racionales, es decir, egoístas, son los que hacen funcionar el mundo (funcionar correctamente, se entiende). La desigualdad es una consecuencia secundaria, nada grave, pero que además tiene efectos positivos. De hecho, intentar eliminarla, o reducirla, sería contraproducente. Por motivos económicos: porque eso quitaría incentivos a la inversión, y conduciría al estancamiento de la economía;

por motivos políticos: porque cualquier forma de redistribución promueve el rentismo, y es siempre favorable para las clientelas mejor acomodadas; y por motivos morales también: porque la redistribución, la igualación elimina la responsabilidad individual, erosiona el carácter, fomenta el parasitismo y castiga a quienes han tenido éxito. Por otra parte, la preocupación es innecesaria, puesto que la desigualdad es transitoria, ofrece el mejor estímulo para el crecimiento de la economía, para el aumento de la riqueza, y eso finalmente beneficia a todos.

Estoy combinando expresiones de Milton Friedman, Hayek, Mises, Buchanan. El alegato forma parte del sentido común.

Vuelvo al argumento general del capítulo. El neoliberalismo es un movimiento cultural de gran alcance. Implica una idea del orden económico, la prioridad del mercado, una idea de la justicia, de la naturaleza humana, implica también una idea moral. Vale la pena detenerse una última vez en esto, verlo desde otro ángulo, porque sin duda es la clave del nuevo orden.

Cuando se traduce en un programa para la vida cotidiana, en una explicación prosaica, directa, el neoliberalismo preconiza la existencia de un hombre nuevo, liberado de servidumbres y dependencias, que es fundamentalmente un hombre que se hace cargo de su vida, y sabe asumir riesgos. No tiene ningún misterio. En el relato moral del neoliberalismo, el riesgo es la condición del éxito, y de la humanidad verdaderamente digna, es la materia de la que está hecha la "cultura empresarial", que está en las antípodas de la "cultura de la dependencia" que promueve el Estado del Bienestar.

En la práctica, eso significa que hace falta desarraigar todos los valores no mercantiles, las prácticas e instituciones no mercantiles o anti-mercantiles, para instaurar la sociedad del riesgo —donde sea posible la virtud. Y que ésta tenga su recompensa.

El mercado es también un sistema normativo, una forma moral. La inseguridad, la incertidumbre, la pobreza, ya no son males que haya que combatir, sino la condición de posibilidad del orden

deseable. Todo ello sirve de estímulo para mejorar, obliga a los hombres a superarse. Si desapareciera ese horizonte de penuria, no habría iniciativa, ni esfuerzo ni creatividad. Para decirlo en una frase, la pedagogía de la miseria es indispensable para la forja del hombre nuevo.

Desde luego, hay trasuntos de esa idea en otros tiempos. El elogio del sufrimiento es bastante común en la historia de las religiones. La novedad está en la simplificación del universo moral. En el mercado no hay más que ganadores y perdedores, hay los exitosos y los fracasados, con una medida indudable. Y el nuevo lenguaje dice, bien a las claras, que los perdedores merecían perder, puesto que los ganadores merecían ganar. No se puede tener lo uno sin lo otro. Si ha de haber algún mérito en el éxito económico, más bien, si el éxito económico es manifestación de alguna clase de mérito, el fracaso tiene que implicar falta de méritos —comoquiera que se llame a eso.

La distinción entre los exitosos y los fracasados era un rasgo conocido de la cultura estadounidense del siglo XIX, una pieza básica de la ideología nacional, junto con la igualdad de oportunidades, la afirmación individual, el hacerse uno mismo. La novedad es que eso se generaliza, y aparece como algo natural en el resto del mundo también. Normalmente se deja ver sobre todo en su lado luminoso, en el elogio del éxito. Pero el reverso está igualmente a mano, y se usa con la misma soltura. La medida es el dinero, no hay otra. Los ganadores, los que han tenido éxito, se lo merecen, se han esforzado. Implícitamente, también los perdedores se merecen lo que tienen: son fracasados, y siempre hay que sospechar que no hayan hecho lo suficiente.

La gran virtud del mercado consiste en que enseña eso: enseña a la gente a esforzarse. Ofrece recompensas a quienes aceptan los riesgos y trabajan.

Abramos un paréntesis. A mediados de los años ochenta, Charles Murray extrajo las consecuencias de todo ello para el sistema de seguridad social de los Estados Unidos (el libro, un éxito de ventas,

se llamaba *Loosing Ground*). En resumidas cuentas, venía a decir que los programas de ayuda habían empeorado la situación de los pobres, porque los habían vuelto dependientes; y que no había otra solución, más que eliminarlos. Para que el mercado enseñase a la gente a ganarse la vida, y a defenderse por sí misma. La base estadística para esas afirmaciones era endeble en el mejor de los casos, a veces tramposa. Pero la verosimilitud del argumento no dependía de eso. Según Murray, la seguridad social había hecho que el desempleo, la delincuencia, o el embarazo fuera del matrimonio fuesen más racionales que el trabajo honrado, la respetabilidad y el esfuerzo. Y por eso se perpetuaba la pobreza —gracias al dinero público.

Ese fue el punto de partida de un nuevo consenso sobre la seguridad social en Estados Unidos, que culminó en la reforma promulgada por Bill Clinton, en 1996. Puede haber una "pobreza involuntaria", de hogares constituidos, con padres trabajadores: esos merecen ayuda. Pero hay la pobreza persistente, patológica, de quienes se han vuelto "dependientes" de los programas de ayuda: el suyo es un problema de conducta, de responsabilidad personal. Esos necesitan regenerarse mediante la educación moral del mercado. A la vuelta de veinte años, la idea es casi un lugar común en todas partes.

Volvamos. El argumento económico sólo dice que el mercado es "eficiente". En el lenguaje técnico, el resultado puede ser un "óptimo", puesto que los agentes optimizan, y el mercado encuentra su equilibrio. Todo eso son tecnicismos, con definiciones neutrales. No obstante, en la discusión en el espacio público, cuando se trata de justificar las políticas neoliberales, es frecuente que bajo la neutralidad técnica de la noción de eficiencia se deslice también la idea de que el resultado es "justo". En realidad, según cómo se definan los términos, puede ser eficiente casi cualquier resultado: si alguien no tiene dinero, por ejemplo, no representa demanda efectiva, y no es eficiente que reciba pan, por mucha hambre que tenga. Eficiente. El problema es que la explicación puramente técnica es muy vulnerable. Por eso hace falta algo más.

Una vez que se entra en la discusión moral, se trata de escoger entre la responsabilidad individual y la dependencia, entre el esfuerzo y la desidia. El resultado que produce el mercado es justo porque da a cada uno lo suyo, según su mérito: recompensa el esfuerzo. Y premia a los que son moralmente mejores, aunque duela a los demás, que no se esforzaron lo suficiente. La explicación que daba Ludwig von Mises del socialismo en los años veinte es elocuente. El marxismo, decía Mises, promete el paraíso terrenal, una jauja llena de felicidades y de goces, y el regalo más apetitoso para todos los desheredados, que es la humillación de todos aquellos que son más fuertes y mejores que la multitud.

Parece inevitable, aunque parezca contradictoria, la oscilación entre una afirmación populista del mercado como democracia, y la vindicación oligárquica de los mejores. Insisto: el lenguaje de los economistas puede ser más aséptico, el contenido de sus explicaciones no es explícitamente moral aunque pueda parecer, pero el programa neoliberal depende de que en última instancia se pueda afirmar que el resultado del mercado es justo. En eso se distingue claramente el nuevo orden de la cultura que dominó la mayor parte del siglo veinte, siempre más proclive a pensar en términos de responsabilidad colectiva.

El mercado como religión: Ayn Rand

Esa convicción de que el mercado es justo, que premia a los mejores, llega al paroxismo en la obra de Ayn Rand. En sí misma, no tiene mayor interés. Ni es original ni tiene verdadero peso. De hecho, no habría motivo para mencionar su nombre junto a los de Hayek, Coase o Leoni, pero su popularidad en las últimas décadas del siglo veinte, y en el nuevo siglo, es un fenómeno que vale la pena mirar.

Ayn Rand fue un personaje pintoresco de los años cuarenta y cincuenta, autora de una docena de novelas, entre ellas dos muy

populares: *El manantial* (1943) y *La rebelión de Atlas* (1957). Puso juntas unas cuantas ideas, una "filosofía", a la que llamó "objetivismo", que en lo sustantivo era una racionalización de la propaganda empresarial contraria al New Deal, en los Estados Unidos, y reunió a su alrededor a un conjunto de adeptos en lo que se podría llamar con propiedad una secta —con su credo, sus herejes y sus expulsiones. Como sucede normalmente en las sectas, el dogma central era la infalibilidad de Ayn Rand.

El objetivismo no es un sistema filosófico, sino una colección de afirmaciones dogmáticas, de una ingenuidad que a veces resulta sorprendente. Su fundamento se puede exponer en tres frases: el mundo existe objetivamente, sólo la ciencia permite conocerlo, la vida es el fundamento de todo valor. A partir de ahí, Rand elabora una explicación de todo: la sexualidad, la psicología, la estética, lo que sea. Lo más famoso, lo que ha tenido mayor popularidad, es su idea de la moral tal como aparece explicada en sus novelas, y en algunos ensayos. Para decirlo en una frase, lo que hace Ayn Rand es defender el egoísmo como valor absoluto, incondicional, y parejamente condenar el altruismo como causa de todos los males; en la práctica, el egoísmo es el motor del mercado, y el altruismo aparece en las regulaciones, en la burocracia, en los intentos de redistribución de la riqueza. El suyo es un mundo simple, de blanco y negro, que cuesta trabajo tomarse en serio (cuesta tomarse en serio su idea de la ciencia, su idea de la realidad, o del mercado, pero en eso estriba parte de su atractivo para los fieles: el credo es una pura fantasía).

La idea moral de Rand debe algo a Nietzsche, aunque sea caricaturizado. Para el altruismo, dice, la muerte es el propósito último, el estándar del valor, y por eso sus virtudes son la resignación, la renuncia, la abnegación, el desprendimiento, la negación de sí hasta la autodestrucción. Ella llama a la rebelión. Y contra los valores (públicamente) establecidos proclama otra moral: subversiva, radical.

La formación filosófica de Rand era sumamente precaria, y acaso a eso se debe, al menos en parte, el adanismo característico

de su escritura. Menospreciaba en bloque la filosofía académica (que nunca hizo caso de sus libros), descartaba sin más, de un plumazo, la obra de autores a los que ostensiblemente no había leído. De hecho, según alguno de sus biógrafos, es probable que no leyera ningún libro de filosofía del siglo veinte, y desde luego ninguno posterior a 1945. Estaba extrañamente convencida de que todos los filósofos modernos niegan la existencia del mundo real, y en eso basaba su rechazo de todos ellos.

En sus ideas no hay nada nuevo, nada que no estuviese ya en los filósofos materialistas del siglo XVIII, o en el utilitarismo del siglo XIX. Su contribución a la historia de la filosofía, según la expresión de Anthony Flew, es absolutamente nula; si se le lee con algún cuidado, sólo llama la atención, y desconcierta, la ignorancia, el descuido. Es posible que a eso obedezca su encanto para lectores de escasa cultura: es una filosofía para cualquiera, que exalta el sentido común y se burla de la erudición y de los modos académicos. Es ramplona, caricaturesca, dogmática, maniquea, expuesta con una furia obsesiva, de acentos proféticos.

El más famoso de sus libros, el más importante también, objeto de culto para los miembros de su grupo, es *La rebelión de Atlas*. La trama es elaborada, artificiosa y muy simple. La sociedad norteamericana ha caído en poder de una colección de parásitos y saqueadores, los altruistas: burócratas, políticos, sindicalistas, que se dedican a exprimir a los individuos creativos, es decir, a los empresarios. Y literalmente los torturan para conocer sus secretos, y robarles sus ideas. Encabezados por un personaje de historieta, John Galt, empresario y aventurero y científico, ingeniero y hombre de acción, los empresarios deciden finalmente retirarse, y se reúnen en un valle en las Montañas Rocosas, Galt's Gulch, donde se dedican a disfrutar de su creatividad mientras el mundo de los parásitos se hunde, falto de su inteligencia y su espíritu.

Es claro que como novela no tiene ningún interés. Es una especie de melodrama distópico, trufado de fantasías sexuales, con personajes de caricatura: altruistas aviesos, debiluchos, retorcidos,

y jóvenes y atléticos empresarios, geniales. La trama, la moraleja, se exponen en largos discursos de los personajes, que dedican decenas de páginas a explicarse. En resumen, es un panfleto de mil doscientas páginas, por partes iguales una celebración del egoísmo, en un mundo de fantasía, y un oscuro menosprecio hacia el mundo tal como es. No parece extraño que resulte atractivo para una mentalidad de adolescentes: después de todo, dice que sus inclinaciones egocéntricas, narcisistas, son indicios de grandeza, y que ellos, si cultivan la insensibilidad y la arrogancia, pueden pertenecer al grupo selecto de quienes se atreven a desafiar las reglas del mundo —que son las reglas de los débiles.

Alrededor de Ayn Rand, ya lo dijimos, se formó una pequeña secta, similar en muchas cosas a las que formaron Mary Baker Eddy, Edward Bellamy o L. Ron Hubbard. Los fieles se reunían cotidianamente en el apartamento de Ayn Rand para escuchar sus disertaciones, y para disfrutar de la sensación de estar entre los elegidos. Según han contado algunos de los devotos de ese tiempo, vivían en una realidad alternativa, vivían de hecho en el mundo caricaturesco y maniqueo de *La rebelión de Atlas*. Había una única regla inalterable: lo que Ayn Rand dijera era la Verdad, eran siempre Juicios Objetivos, expresión de La Racionalidad, y de La Moral. Y por lo tanto, disentir era ser irracional.

No sólo era Rand el más perfecto ser humano que había existido, la cumbre de la sabiduría, sino que sus novelas eran también las mayores obras maestras del género. Imposible dudar. Rand tenía opiniones terminantes acerca de todo: literatura, cine, sexualidad. Para los miembros de la secta, por ejemplo, la regla era que sólo podían mantener relaciones sexuales con quienes fuesen sus iguales intelectualmente y compartieran las mismas ideas. Y como suele suceder en las sectas, ella escogió a su amante entre los fieles: Nathaniel Branden, diez años más joven que ella, y persuadió a su marido, y a la mujer de Branden, de que lo racional era mantener así las cosas. Y como sucede en las sectas, hubo juicios, herejías, expulsiones: Branden fue expulsado cuando decidió tener otra

amante; y Murray Rothbard, otro de los fieles, por haberse casado con una devota cristiana.

Rand evitó siempre las discusiones, no admitió ninguna clase de debate sobre sus ideas. Tampoco sus discípulos. En su libro *Objetivismo: la filosofía de Ayn Rand*, su heredero y albacea literario, Leonard Peikoff, escribe: "este libro no ha sido escrito para académicos, sino para seres humanos". Imagino que es bastante claro. En ese ambiente de invernadero intelectual el grupo prohijó una colorida colección de charlatanes, del tipo de Peikoff y Branden, varios gurús de la persuasión subliminal, como Roger Callahan y Lee Shulman. En ese ambiente maduró también Alan Greenspan, el más famoso, el más exitoso de los discípulos de Ayn Rand (fue presidente de la Reserva Federal de Estados Unidos entre 1987 y 2006).

Vuelvo con esto al argumento central. Ayn Rand fue un personaje del medio siglo. La mayor vitalidad de su pequeña secta se dio en los años sesenta. Pero su obra, sus ideas, tuvieron un retorno espectacular en los años ochenta. El presidente Reagan la invitó a la Casa Blanca para rendirle homenaje. Y poco después de su muerte, en 1985, Leonard Peikoff fundó el Ayn Rand Institute, que tiene un presupuesto anual de 1.8 millones de dólares, y se dedica a patrocinar clubes universitarios dedicados al estudio de la obra de Ayn Rand. A partir de entonces, sus libros han tenido ventas constantes, cientos de miles de ejemplares al año, en todo el mundo.

Es dudoso que haya devotos de Rand como lo fueron los miembros de la secta. Pero su popularidad es muy elocuente. La defensa beligerante del egoísmo tiene afinidades obvias con el espíritu del tiempo. La dureza y la insolidaridad son virtudes cardinales del credo de Ayn Rand, y la compasión es un defecto. Peor todavía la compasión institucionalizada, organizada por el Estado. Sirve de broche para el programa neoliberal en su versión más cruda. Los ganadores, los que han tenido éxito, los ricos, son además los mejores, y hacen bien en olvidarse de los fracasados, y no dejarse engañar por las falacias del altruismo.

No es marginal, no es cosa del pasado. El Saxo Bank de Dinamarca tiene como base para la formación de sus empleados las Siete Virtudes de Ayn Rand, y ha repartido en la última década 15 000 ejemplares de sus libros. Desde el año 2012, el Adam Smith Institute patrocina una Conferencia Anual Ayn Rand, para mantener vivas sus ideas (normalmente hablan ejecutivos de grandes empresas, que anuncian la próxima rebelión de Atlas).

Por cierto: la organización que vincula las fundaciones y centros de estudios neoliberales, la Atlas Foundation, debe su nombre a la novela de Ayn Rand.

6. LAS DÉCADAS DEL AUGE: PANORAMA

Los noventa son los años del optimismo, los años del fin de la historia. Aunque, si se mira con atención, el cuadro es más matizado y más difícil de juzgar. El programa neoliberal se impone en todo el mundo, incluida ya Rusia, y casi todo lo que fuera la órbita soviética, y empieza a rendir frutos. En los países centrales, en Estados Unidos y Europa Occidental, con algunos tropiezos, son en general años de estabilidad y crecimiento económico, que invitan a mirar el nuevo orden casi con entusiasmo. Da la impresión de que todo se endereza. Pero el tono de la década lo pone también la guerra de Yugoslavia, que parece no acabar nunca. En el resto del mundo los resultados son más confusos. En América Latina dominan los regímenes democráticos, con alguna salvedad, casi desaparece la guerrilla en Perú, no en Colombia, pero el desempeño económico es muy mediocre, lastrado además por las crisis de México (1994), Venezuela (1989, 1994), Argentina (1998); en Asia y África, con algunas excepciones (el efecto que tiene siempre el crecimiento de China e India) los resultados son peores todavía: el fin del *apartheid* en Sudáfrica es la nota más optimista, que contrasta con el genocidio de Ruanda (1994), las guerras de Irak (1991), Afganistán (1992, 1994), Sierra Leona (1991), Liberia (1989, 1999), y las que siguen (Sri Lanka, Congo, Somalia, Sudán).

No hay muchas ideas, casi ninguna nueva. Se pone en operación el sistema armado en los años anteriores —es una década eufórica y gris.

La nueva economía

La caída del Muro de Berlín, el desplome del sistema soviético, provocaron un movimiento de euforia de un lado y otro. Para el mundo occidental, el fin de la amenaza nuclear, la desaparición del campo socialista y de casi todos los partidos comunistas europeos, significó el inicio de una vida nueva, en un clima de seguridad que no había habido en los sesenta años anteriores. Ya no estaba el enemigo en las puertas de Europa, ni la amenaza de un orden social alternativo. Es decir, que si no era el fin de la historia, sin duda era el fin de una historia. Para los países de Europa Central y Oriental, incluida Rusia, fue una conmoción de un dramatismo extraordinario: el acceso a un mundo nuevo. El entusiasmo con que se acometió la demolición del Muro de Berlín es lo bastante elocuente.

Pero además, la caída del sistema soviético significó una repentina expansión de mercado global. De un día para otro surgió un inmenso mercado de decenas de millones de personas, una nueva oferta de bienes básicos, recursos naturales, ilimitadas oportunidades de inversión. Los centros de estudio neoliberales, el *Adam Smith Institute*, por ejemplo, publicaron rápidamente programas, guías, recetarios para la privatización de las empresas del Estado, que se completó a toda prisa (aunque casi siempre mal, y en ocasiones de manera catastrófica). Un dato adicional: China. La apertura del mercado chino había comenzado cautelosamente en 1978; sin renunciar a las empresas públicas, sin admitir otros intermediarios financieros, la apertura se acentuó en los años ochenta. Y por su escala, eso transformó definitivamente el orden económico internacional.

A todo eso hay que sumar el cambio tecnológico, que hace mucho para el ánimo triunfalista de la década. De hecho, no hay ninguna novedad radical de los noventa en la tecnología, pero se generaliza y se normaliza el uso de la informática, y sobre todo el uso de Internet, que abre la posibilidad de coordinación instantá-

nea de la producción entre plantas que están en las cuatro esquinas del mundo.

Más discreta, pero fundamental para el funcionamiento de la nueva economía global, es la multiplicación de los llamados "paraísos fiscales". Las nuevas tecnologías permiten que las operaciones financieras se realicen a una velocidad nunca vista. Adicionalmente, la apertura de mercados, la desregulación, la generación de nuevos instrumentos financieros, la nueva legislación fiscal, todo contribuye a dar un lugar muy especial a los paraísos fiscales como lugares de mediación para toda clase de operaciones. Luxemburgo, Liechtenstein, la Isla de Man, Panamá, Chipre, Mauricio, las Islas Caimán, Nauru, se convierten en jugadores de importancia estratégica, y contribuyen en mucho a la imagen del gran mercado libre global, en que la circulación ya no tiene restricciones.

Los paraísos fiscales ya no son sólo para esconder el dinero de los ricos, aunque también sirvan para eso: para evadir impuestos, ocultar o disimular ganancias. En el nuevo orden, son engranajes indispensables para el funcionamiento de las grandes empresas multinacionales. Las operaciones pueden ser extraordinariamente complejas, pero el mecanismo básico es muy sencillo: se fabrican los bienes a cuenta de una filial en India o Bangladesh, por ejemplo, se venden a una filial en Mauricio, Nauru o Panamá, que a su vez los revende, a un precio infinitamente mayor, a la matriz en Estados Unidos, o en Alemania, que es la que los vende al público; la mayor parte de la ganancia se genera en la empresa que sirve de intermediaria: lógicamente, la que está situada en el paraíso fiscal. Muchas otras cosas pueden hacerse, compra de empresas, movimiento de acciones, lo que sea. Sólo como ejemplo, en 2008 el Citigroup tenía 427 subsidiarias en paraísos fiscales, Morgan Stanley tenía 273, el consorcio News Corporation 152, y así el resto.

Ese horizonte, el de los noventa, es en lo fundamental el de los siguientes veinte años. Está sostenido por una lógica que conviene tratar de entender.

El nuevo orden incluye la liberalización comercial, la privatización de las empresas públicas, pero la clave de su funcionamiento está en la desregulación de los mercados financieros. La idea básica, que justifica las nuevas reglas, es que el movimiento de capitales permite que la operación de la economía sea más eficiente: al no haber restricciones, los capitales se mueven naturalmente hacia las áreas en que la inversión es más rentable, es decir, donde es más necesaria, o socialmente más ventajosa, y donde por eso ofrece mejores rendimientos (esto es en teoría). Para que fuese posible todo eso, hubo que suprimir, en todas partes, muchas de las reglas adoptadas como consecuencia de la Gran Depresión de 1929, pensadas para reducir los riesgos en el mercado financiero y controlar las operaciones de los bancos. El ánimo lo explicó en una frase Larry Summers, Secretario del Tesoro de los Estados Unidos: hoy todos somos friedmanitas.

La desregulación de los mercados financieros ha tenido muchas implicaciones, y en adelante veremos algunas. Pero lo fundamental ha sido que las bolsas de valores han adquirido un nuevo protagonismo, para orientar las economías.

La hipótesis de los mercados eficientes

Volvamos un paso atrás para poner las cosas en su sitio. La mayor ambición de los economistas del último siglo ha sido evitar o controlar las depresiones periódicas de la economía capitalista. Sin éxito. Las crisis suceden cada tanto tiempo, como siempre. Los economistas keynesianos de los años sesenta creían haber encontrado la clave, también los neoliberales de los noventa.

Veamos con algún detenimiento. La década de los noventa fue de crecimiento con relativa estabilidad de precios, producción y empleo en Estados Unidos. Dos crisis puntuales, el estallido de la burbuja tecnológica y la de los bancos hipotecarios (*savings and loans*), no empañaron un panorama que parecía brillante. Ben

Bernanke, director de la Reserva Federal, bautizó el periodo como la Gran Moderación, porque se suponía que marcaba el inicio de una nueva era de estabilidad económica, con los principales problemas resueltos.

La afirmación de Bernanke tenía detrás el trabajo académico de James Stock y Mark Watson. Su idea era que la liberalización de los mercados, en particular de los mercados financieros, terminaría por eliminar finalmente la propensión a las crisis cíclicas del capitalismo. Porque la mayor flexibilidad permitiría que se recuperase el equilibrio mucho más rápidamente. La historia parecía darles la razón. Entre 1981 y 2007 la economía estadounidense vivió largos periodos de expansión, con sólo breves crisis, de menos de un año, en 1990 y 2001. O sea, que a mediados de los noventa, todo invitaba al optimismo.

La hipótesis que sostenía la idea de la Gran Moderación era que los individuos y las empresas están siempre en mejores condiciones que los gobiernos para hacer frente a los riesgos de una economía compleja. Porque pueden reaccionar más rápidamente, con menos restricciones. De modo que si los capitales pueden moverse libremente, ir a donde tengan mayor rentabilidad, las fluctuaciones en la producción de los diferentes países se cancelarán recíprocamente, una caída en India se compensará con el crecimiento de Tailandia o de Indonesia, la baja en la bolsa de Nueva York se compensará con el alza en la de Tokio o Berlín, y el resultado será la estabilidad global. Los gobiernos podrían estabilizar el mercado interno tan sólo con la gestión de las tasas de interés de corto plazo. Y el mercado global hará el resto.

Anotemos, entre paréntesis, un detalle. Los noventa fueron años de relativa estabilidad de los agregados macroeconómicos (producto, inflación), pero de una creciente inestabilidad, de una creciente inseguridad para los individuos y las familias. Y no por casualidad. La inseguridad laboral era una consecuencia de la liberalización de los mercados, y una de las condiciones, la condición básica, para la estabilidad global. En Estados Unidos, en algunos

países europeos también, esa inseguridad se subsanó con el recurso de créditos baratos, y un aumento en la deuda privada, que permitió mantener los niveles de consumo. Eso también estaba en la década del entusiasmo, aunque no fuese tan visible entonces.

La idea de que el mercado de valores pueda servir de guía para la economía puede parecer un poco extraña. Después de todo, en los mercados financieros ha habido siempre especulación, burbujas, auges sin mucha justificación y caídas catastróficas. El apoyo conceptual lo puso la Hipótesis de los Mercados Eficientes.

El principio es muy simple. Si hay información pública sobre una compañía, información sobre sus estados financieros, sus expectativas, y también sobre las ganancias que espera tener en el futuro, esa información será tomada en cuenta por los inversores, lo mismo que la que se refiere a su desempeño pasado. Eso quiere decir que las ganancias futuras formarán parte del cálculo para fijar el precio de las acciones en la bolsa. Y ese precio será a fin de cuentas la mejor estimación posible de su valor real. Porque no hay recurso capaz de superar la sabiduría colectiva del conjunto de los inversionistas del mundo, haciendo sus cálculos, cada uno por separado. Es la vieja idea del mercado como procesador de información, pero en un mercado global, con movimiento libre de capitales, decisiones instantáneas, y cálculos objetivos —el precio será el correcto. Porque incluye toda la información relevante.

No está de más señalar una paradoja. Si los mercados fuesen así de eficientes, e indicaran siempre el precio real de cualquier acción, no habría manera de que nadie ganase dinero invirtiendo en bolsa, puesto que la ganancia depende típicamente de haber comprado a bajo precio lo que valdrá más en el futuro. O sea, que en la práctica la ganancia en bolsa depende de que los mercados no sean tan eficientes, de modo que pueda haber precios inflados, castigados, fluctuantes.

Para lo que nos interesa, lo importante es que la Hipótesis de los Mercados Eficientes supone que no puede haber "burbujas" en la bolsa. Si un conjunto de acciones, o activos de cualquier clase,

la vivienda por ejemplo, estuviesen sobrevaluados, y tuvieran un precio excesivamente alto, eso sería detectado por los agentes de bolsa, por los inversores, que actuarían en consecuencia: venderían los activos inflados, o se rehusarían a comprarlos a ese precio, de modo que estos regresarían de inmediato a su valor de mercado. Por supuesto, para eso hace falta completa libertad de movimiento de los capitales, para que los precios se ajusten automáticamente. Volveremos a esto un poco más adelante. De momento basta anotar que la Hipótesis fue uno de los puntales del optimismo de los noventa, y de los primeros años del nuevo siglo.

La idea tenía una derivación que conviene mencionar aquí. El mercado hace circular el dinero hacia los proyectos más necesarios, los que son más rentables. La inversión pública es un estorbo para esto. Porque no está sujeta a la disciplina de los mercados, se orienta políticamente, puede dirigirse a donde sea, y por lo tanto no hay motivos para esperar que sea eficiente. La inversión pública desvía recursos sin un criterio económico transparente, riguroso, defendible. Por lo tanto, la única solución aceptable en términos de eficiencia es transferir los proyectos públicos al sector privado, y que se realicen sólo los que resulten rentables. Sólo así cabe asegurarse de que la inversión irá hacia donde es socialmente más valiosa (hacia donde el mercado la recompensa).

Fronteras: manual de instrucciones

En los años noventa se configura un nuevo mercado global que se caracteriza por la libre circulación de capitales, con el apoyo de los paraísos fiscales, y libre circulación de mercancías en extensas áreas de libre comercio, pero donde no hay libre circulación de personas —trabajo, mano de obra. Ese sistema provoca la deslocalización masiva de la industria de Europa y Estados Unidos, empezando por la industria pesada, desde luego, que se traslada a los países periféricos, donde la mano de obra es más barata.

Otros dos rasgos completan el perfil de la economía global de ahí en adelante. En primer lugar, una competencia fiscal a la baja, para atraer la inversión, puesto que según la fórmula consagrada, el dinero va a donde lo llaman, y se queda donde lo tratan bien; no es del todo claro cuál sea el efecto neto de esa competencia, porque hay muchos factores que inciden sobre las decisiones de inversión, pero uno de ellos es sin duda la carga fiscal, y bajo presión los países siguen todos el mismo camino: reducción del impuesto sobre la renta, reducción de los impuestos de sociedades, para ofrecer mayores márgenes de ganancia a las empresas. En segundo lugar, hay también una competencia entre estados mediante la "flexibilización" de los mercados laborales. En este caso flexibilidad significa salarios más bajos y mayor facilidad para despedir empleados, ante caídas coyunturales de la producción.

En México, por poner un caso conocido, son los años del auge maquilador, del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y de una disminución continuada del poder adquisitivo de los salarios.

El movimiento general es visible desde entonces, orientado por tres tendencias básicas. Primera: el predominio del capital financiero, que puede moverse con entera libertad y escapar a cualquier sistema fiscal, y que por eso recupera su tasa de ganancia e impone sus condiciones. Segunda: el deterioro de los salarios, especialmente en la agricultura y la industria de la transformación, consecuencia de la acelerada desindustrialización de los países centrales, y de una competencia a la baja en la periferia. Y tercera, consecuencia de las dos anteriores, una progresiva concentración del ingreso en el diez por ciento, el uno por ciento, y aun en el cero punto uno por ciento de la población. Es el horizonte del nuevo siglo.

Acaso convenga aclarar, aunque sea en un aparte, que el Estado es la pieza clave, absolutamente indispensable, para el funcionamiento del nuevo orden económico, de lo que se conoce como la "globalización". La explicación habitual supone que los estados

han ido perdiendo terreno, que se han debilitado frente al mercado, frente a los flujos globales, las nuevas tecnologías y la comunicación, la integración de las economías, hasta resultar prácticamente irrelevantes. Las mercancías se mueven de un país a otro, los capitales igualmente, la gente se comunica instantáneamente por toda clase de medios, de modo que, en resumen, según el eslogan de Thomas Friedmann, el mundo es plano. No es así. De hecho, sucede prácticamente todo lo contrario. El Estado adquiere una importancia decisiva para la nueva economía, que no podría prescindir de él.

Si se piensa un poco, no hay motivos para sorprenderse. El programa neoliberal implica una reorganización del Estado, para que favorezca el funcionamiento del mercado, o que favorezca un determinado modo de funcionar de determinados mercados. Es exactamente lo que sucede en lo que se refiere al comercio internacional —y al proceso de integración de las décadas del cambio de siglo. Muy lejos de volverse irrelevantes, las fronteras se convierten en recursos indispensables para la generación de valor en el nuevo orden. No tiene ningún misterio: el acelerado movimiento de bienes y capitales que llamamos globalización depende de la posibilidad de explotar las diferencias entre sistemas normativos, de un país a otro. Sin fronteras, sin estados, eso no podría ser.

La inversión, las fábricas, se desplazan de un lugar a otro porque la legislación fiscal es más favorable, porque la legislación laboral es más flexible, los salarios más bajos, porque la legislación ambiental es más permisiva. Desde luego, es indispensable que haya libre circulación de mercancías para que la ropa, o las televisiones o los automóviles fabricados en China o en Tailandia puedan venderse en Francia o México o donde sea. Y es indispensable que haya libre circulación de capitales. Pero es igualmente importante —indispensable, en realidad—que se mantengan las fronteras. Para empezar, que sigan cerradas para la circulación de personas, de manera que se pueda aprovechar la mano de obra barata de un sitio u otro. O que sigan vigentes para la regulación fiscal,

ambiental, sanitaria, puesto que todo eso es lo que permite reducir costos, aumentar beneficios, y "globalizar" la producción. Sin fronteras no habría integración del mercado global.

En resumen, en el nuevo orden no desaparece el Estado, ni pierde protagonismo. Sencillamente, sus recursos son puestos al servicio de la generación de beneficios mediante la combinación de apertura y clausura que constituye la globalización.

El fin de la izquierda

Vuelvo al argumento. Los noventa fueron años de entusiasmo, los de la definitiva revolución productiva e institucional del neoliberalismo. Fueron también los años en que se hundió finalmente la izquierda del siglo veinte. La desaparición de la URSS y la quiebra del sistema soviético en todas partes terminó de desacreditar la tradición comunista, salvo supervivencias nostálgicas de escasa transcendencia. En los años siguientes desaparecieron o se transformaron hasta volverse irreconocibles todos los partidos comunistas del mundo occidental. El Partido Comunista Francés, por ejemplo, uno de los más poderosos de Europa, con una amplia, consistente base electoral, un partido con dirigentes obreros, que había llegado a obtener casi el 40 por ciento de los votos, cayó al 2 por ciento, antes de desaparecer (su electorado, partidario de un Estado fuerte, servicios públicos, mercados regulados, en buena medida se volvió hacia el Frente Nacional). El Partido Comunista Italiano, que había sido durante cuarenta años la alternativa política en Italia, fuera de la hegemonía de la Democracia Cristiana, se convirtió en el Partido Democrático de la Izquierda antes de perderse en el marasmo de los tiempos de Berlusconi. Otros tuvieron una deriva similar.

Todo ello era previsible, o hubiera podido preverse. Más importante, de mayor trascendencia para el nuevo orden fue el desleimiento de la izquierda socialdemócrata, reformista, que en

esos años adoptó una buena parte de las tesis neoliberales casi sin reparos.

Es conocida la evolución del Partido Laborista británico bajo el liderazgo de Tony Blair (entre 1994 y 2007). Sirve muy bien de ejemplo. Simbólicamente, el punto de partida fue la reforma de la Cláusula IV de la constitución del partido. La redacción original proponía una más equitativa distribución de la riqueza "sobre la base de la propiedad colectiva de los medios de producción". En un famoso panfleto, publicado en 1993, Blair criticaba la redacción de la Cláusula IV porque confundía los medios con los fines; en breve, circunstancias diferentes imponen políticas diferentes para defender los mismos valores (se entiende, ya no la propiedad colectiva de los medios de producción). Ese fue el tono general del manifiesto: "Nuevo laborismo, nueva vida para Gran Bretaña", de 1996, en que se anunció una "tercera vía", inspirada en la tradición de un "socialismo ético", promotora de una "social democracia modernizada".

La Cláusula IV la habían redactado Sidney Webb y Arthur Henderson precisamente en octubre de 1917, se había aprobado en 1918. Estaba en el espíritu del tiempo, ningún gobierno laborista tuvo intención de llevarla a la práctica. Pero la reforma patrocinada por Blair no era sólo retórica, se trataba de transformar el alma del partido laborista (su explicación del socialismo, el suyo, es bastante clara, precisamente por su ambigüedad: "no se trata de clases, ni de sindicatos, ni del capitalismo contra el socialismo, sino de creer en trabajar juntos para conseguir las cosas"). Desde su primera conferencia de prensa como líder de la oposición, dejó claro que en un gobierno formado por él los sindicatos no recibirían una atención especial, sino que tendrían el mismo acceso que "el otro lado de la industria", porque gobernaría no para unos u otros, sino para el pueblo británico.

Blair estaba convencido de que el sistema de bienestar contribuía a debilitar los vínculos familiares y el sentimiento de responsabilidad personal; Gordon Brown, su ministro de economía, pen-

saba que no estimulaba lo suficiente a la gente para buscar empleo. Margaret Thatcher no hubiese dicho nada muy diferente. Durante el gobierno de Blair, los recortes fueron comparativamente menores en algunos campos. La retórica fue fundamental. Se eliminaron los beneficios adicionales para madres solteras, también las ayudas para alojamiento para solteros mayores de 25 años. Para aumentar el financiamiento de la educación superior, se impuso una colegiatura de 1 000 libras anuales para los alumnos de universidades públicas. Después llegaron los atentados del 11 de septiembre de 2001, la alianza con George W. Bush, la guerra de Irak.

Algo parecido sucedió con el Partido Demócrata de Bill Clinton (1993-2001), que continuó y en muchos casos acentuó las reformas de los años de Reagan y Bush, e introdujo en el sistema norteamericano algunos de los elementos decisivos del esquema neoliberal: la final desregulación del sistema financiero norteamericano, por ejemplo, con la derogación de la Ley Glass-Steagall (de 1933); también la reforma del sistema de seguridad social ("para acabar con la seguridad social tal como la conocemos", según su eslogan) mediante la Ley para Conciliar la Responsabilidad Personal y las Oportunidades Laborales, de 1996, que tenía como objetivo acabar con la "dependencia": hacer más exigentes los programas, poner más condiciones, plazos más rigurosos, de modo que no hubiese incentivos para que los pobres prefiriesen la ociosidad —no otorgar la ayuda como si fuese un derecho, sino como estímulo para promover el trabajo y la autosuficiencia.

Igualmente abandonó el lenguaje y las políticas de la vieja izquierda el Partido Socialista Obrero Español de Felipe González, bajo cuyo gobierno (1982-1996) comenzó la desregulación del mercado laboral español. Otro tanto hizo el SPD de Gerhard Schröeder, partidario también de una "tercera vía" que incluía baja de impuestos, recortes del gasto en pensiones, en el seguro de salud y el seguro de desempleo, y una flexibilización general del mercado laboral alemán. Más ejemplos: en Argentina, las privatizaciones masivas comenzaron bajo el gobierno de Carlos Saúl Me-

nem, del Partido Justicialista; en Chile se normalizó el programa neoliberal pasada la dictadura de Pinochet y con el apoyo del Partido Socialista, en el acuerdo de la Concertación, a lo largo de los noventa; en México, quienes dieron el giro fueron los últimos gobiernos del Partido Revolucionario Institucional.

Todo eso significa que, en la práctica, a partir de los años noventa es verdad que no hay alternativa: no hay otros programas políticos, ni siquiera una crítica articulada, consistente, del modelo neoliberal. No hay otro programa económico, desde luego ninguno que parezca medianamente realista, practicable. En los países que fueron socialistas quedan partidos comunistas, algunos con un peso electoral apreciable, pero son casi sólo nostálgicos —ni tienen el poder ni proponen nada nuevo. En general, las izquierdas de esos años adoptan sobre todo banderas culturales: los derechos de las minorías, derechos sexuales y reproductivos, derechos culturales. Seguramente por convicción, también porque lo necesita como recurso de identidad. Los grandes momentos políticos de la década resultan de la discusión sobre el derecho a la diferencia, con la izquierda en general en posturas culturalistas, frente a la derecha liberal. La discusión es intensa, y tiene eco en la literatura académica (si no es al revés, y de la academia pasa al espacio público). Nada parecido hay en lo que se refiere a las políticas económicas, como si se hubiese llegado a un punto muerto. En el lenguaje de la nueva izquierda, la diferencia ocupa el lugar que antes tenía la desigualdad.

La historia del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, en México, es ejemplar. El EZLN viró rápidamente hacia el indigenismo, y eso hizo mucho de su popularidad internacional. Los temas económicos: expropiaciones, reforma agraria, propiedad colectiva, y el lenguaje marxista de las primeras proclamas desaparecieron muy pronto. La base de sus reivindicaciones empezó a ser cultural: la identidad indígena, los usos y costumbres, los derechos culturales, la lengua, la diferencia. Y bien: con eso sí podía identificarse la nueva izquierda europea. No con un programa arcaico, absoluta-

mente local, de redistribución de la riqueza, reparto agrario, nacionalización de las industrias estratégicas.

Es muy significativo que en todas partes se vuelva a los temas de los años sesenta, los de las revueltas estudiantiles contra el autoritarismo de los adultos. Contra el orden patriarcal, contra el marxismo, contra la discriminación por motivos sexuales, étnicos, religiosos. De hecho, en algunos aspectos el programa de la nueva izquierda es prácticamente la integración legal de la contracultura. Y en muchos de esos temas coincide con el programa neoliberal —el neoliberalismo de Friedman, que siempre fue partidario de la despenalización de las drogas, por ejemplo.

Aparte de eso, se consolida y adquiere notoriedad el movimiento que se llama "alter-mundialista", cuyos episodios más importantes son las cumbres de la Organización Mundial de Comercio en Seattle y en Roma. Mucho más protesta que otra cosa, más espectáculo que organización, con un discurso retórico, maximalista, de un utopismo bastante rudimentario, que se diría que prefiere no tener un programa viable. El movimiento se multiplica en pequeños grupos, en un activismo sin mucho futuro, y sin conexión orgánica con los partidos políticos que pueden formar gobierno.

Otra forma de protesta que se extiende a partir de los noventa resulta particularmente reveladora: el movimiento de "consumo moral", o "consumo ético", que consiste en pagar algo más por un producto porque cumple con determinados estándares —ecológicos, laborales, sanitarios, los que sean. Se supone que se paga más porque resulta más caro producir respetando esos estándares, y uno decide pagar más por convicción. En décadas anteriores se había usado ya el poder de compra como recurso de presión, mediante el boicot activo de una marca, o de una clase de productos. El consumo ético es otra cosa. El boicot es una acción política, tiene que ser deliberado, organizado, y aspira a tener efectos incluso legales, mientras que el consumo ético se disuelve en el curso normal de la vida cotidiana. Ofrece la posibilidad de sentir que se

está combatiendo alguna de las peores consecuencias del mercado, como el trabajo infantil o la destrucción del ambiente, mediante una más intensa, más consciente participación en el mercado —y mediante el único recurso del mercado. El caso más conocido es el del café etiquetado como de "comercio justo", pero hay muchos otros. Los resultados son dudosos en lo que se refiere a reducir la contaminación o mejorar las condiciones de trabajo de los productores, o cualquier otro propósito. Pero el mecanismo tiene éxito en difundir la idea de que los defectos del mercado, las consecuencias negativas del mercado, pueden resolverse a través del mercado.

En vez de pedir una mejor legislación o imaginar otros impuestos, en vez de exigir que el Estado intervenga para regular las condiciones de trabajo, la contaminación, los estándares de producción, lo que se hace es añadir otro circuito comercial en el mismo mercado. Y con eso se crea la ilusión de que el mercado permite expresar de la manera más eficaz los programas políticos. Los consumidores pueden hacer patentes sus preferencias morales a través de sus compras, y tienen la sensación de estar defendiendo a los más desprotegidos o combatiendo el calentamiento global a través de sus compras. Y es una forma mucho más directa de experimentar la acción política —salvo que no es política.

A ver si puedo resumir el panorama. En los años noventa surge una nueva izquierda que adopta las premisas del modelo neoliberal, una izquierda que piensa que el mercado puede resolver el problema de la justicia social (o que puede hacer que sea innecesario planteárselo siquiera). Es consecuencia de la caída de la URSS, del descrédito del socialismo, los primeros éxitos de algunas privatizaciones. El resultado es un desplazamiento del eje de la discusión en el espacio público, en todo el mundo. El individualismo, la preferencia por las soluciones de mercado, la libertad económica, son el punto de partida, indiscutible. Y queda, por otra parte, una izquierda residual, nostálgica, que adopta precisamente las actitudes previstas en el guión y ofrece el mejor apoyo imaginable para el neoliberalismo: una izquierda que denuncia en

bloque todo lo nuevo, que se contenta con motejarlo de "neoliberal" como si fuese suficiente, y que se encastilla en la defensa de lo pasado. Es decir, una izquierda que sirve para confirmar que no hay alternativa.

Corte de caja

En resumen, para volver al relato, la década de los noventa fue de una uniformidad ideológica considerable. Y una década en que aumentó el comercio global, y se aceleró el movimiento de capitales. Ahora bien, a pesar de las expectativas, a pesar del entusiasmo con que se adoptaron las nuevas políticas en todas partes, los resultados fueron en general bastante mediocres. El crecimiento económico en los países centrales fue en conjunto menor que el de los treinta años posteriores a la Segunda Guerra Mundial. En la periferia los resultados fueron incluso peores. Y en todas partes, la economía tuvo el movimiento habitual, momentos de auge, crisis y depresiones, burbujas especulativas y crisis financieras. Significativamente, la moraleja que se extrae en esos años cuando hay una caída es siempre la misma, la necesidad de profundizar las reformas: liberalizar, desregular, privatizar, flexibilizar, impulsar un paso más allá el programa neoliberal.

Las historias se parecen. Es llamativo, y muy característico, que los países que se señalan en algún momento como modelo porque han adoptado algunas de las recomendaciones de los organismos financieros, desaparecen como término de referencia en cuanto entran en crisis. Y rara vez se vuelve a oír hablar de ellos en el espacio público internacional. El caso más conocido es el de los llamados "tigres asiáticos": Hong Kong, Corea del Sur, Singapur y Taiwán, a cuya estela se sumaron Indonesia, Malasia y Tailandia. Eran ejemplo de economías abiertas, orientadas a la exportación, de rápido crecimiento. Se miraba el resultado, o una parte del resultado, nada más. No se ponía mucho énfasis en el hecho de que el modelo no era liberal, sino una combinación de gobiernos auto-

ritarios, proteccionismo, un fuerte sector público, y un sistema de subsidios, créditos baratos y beneficios fiscales para promover la industrialización. En los años noventa, en línea con las recomendaciones vigentes, Tailandia, Indonesia, Malasia y Corea del Sur relajaron progresivamente los controles del mercado financiero, para atraer capitales; siguió un crecimiento eufórico de los precios de acciones y del mercado de bienes raíces, una burbuja financiera que estalló en 1997, con la súbita fuga de cien mil millones de dólares. El resultado fue una dramática caída del producto, devaluaciones, aumento del desempleo, baja de salarios, y por poco una recesión global. Ya no está claro qué se puede concluir de ese caso. Y nadie pone de ejemplo a los "tigres asiáticos".

Entre los antiguos países socialistas hubo también historias ejemplares, con sus auges y sus caídas. El modelo durante un tiempo fueron los países bálticos, en particular Lituania y Letonia. Básicamente, decidieron basar su economía en un sector financiero hipertrofiado, desregulado, inevitablemente volátil. Llegó la crisis algo más tarde, con consecuencias devastadoras: la emigración masiva de alrededor del 10 por ciento de la población.

El caso de Argentina es igualmente conocido. A la breve alegría privatizadora, con su auge durante los gobiernos de Carlos Saúl Menem, siguió la quiebra del sistema financiero en el año 2000. El caso de México puede ponerse en la misma lista. Cada crisis tiene su pequeña historia, sus motivos concretos, sus errores y sus culpables, pero el esquema básico es el mismo. Las similitudes no son casuales. La apertura, el libre movimiento de capitales, hacen más vulnerables a las economías, más dependientes de variables externas —como es la calificación conferida por las agencias norteamericanas, o las tasas de interés de los países centrales. Y el proceso es fácil de entender: la desregulación y las privatizaciones atraen masivamente capitales en busca de una alta rentabilidad, ese ingreso de capitales hace aumentar el valor de las acciones y de activos de todo tipo, con lo que fácilmente se produce una burbuja, que tarde o temprano estalla.

En los países centrales sucede básicamente lo mismo. La relativa estabilidad oculta movimientos de ascenso y caída. El ejemplo clásico, que sólo por eso vale la pena mencionar, es el de las acciones de empresas tecnológicas en los Estados Unidos. El uso comercial de Internet comenzó en los años noventa. Las posibilidades parecían infinitas. El precio de las acciones de empresas tecnológicas, que ocupaban el nuevo mercado, se disparó. El índice NASDAQ, que registra sus precios, pasó de 800 puntos a mediados de los noventa, a más de 5 000 puntos en marzo del año 2000, cuando colapsó, y cayó en unos días hasta los 2 000 puntos. Es decir, una burbuja especulativa para libro de texto.

Es el panorama de los noventa. Un optimismo global, un apoyo entusiasta a las nuevas políticas, grandes esperanzas, pero con escaso fundamento. Y con resultados bastante dudosos.

El otro sendero

Entre los acontecimientos en la vida intelectual de los noventa, es indispensable mencionar otro jalón del neoliberalismo: *El otro sendero* de Hernando de Soto. El libro tenía méritos para llamar la atención. Para empezar, se ocupaba de la pobreza y de los pobres, se ocupaba del desarrollo, que eran los temas más vidriosos para el programa neoliberal. Pero además tenía esa mirada iconoclasta, subversiva, que caracteriza a lo más interesante del movimiento. Y más: el autor era peruano, cosa que daba una autoridad adicional a sus credenciales. No muy peruano a decir verdad, pero a nadie le interesaba insistir demasiado en ello.

El argumento central del libro es muy claro (y escandaloso, y original). El problema del Perú, y por extensión el de otros muchos países periféricos, no es el capitalismo, sino precisamente lo contrario, el problema es que no se haya ensayado el capitalismo, que no se haya establecido un sistema capitalista. Y que en su lugar haya un régimen que de Soto llama "mercantilista", en que el Esta-

do decide, distribuye, confisca, ordena, reparte, y prácticamente asfixia a la economía. Perú es pobre porque en lugar de un mercado dinámico, abierto, libre, próspero, tiene una economía burocratizada y politizada, regulada hasta el absurdo, que hace imposible la competencia.

En un régimen mercantilista —es el argumento de Hernando de Soto—el sector productivo se concentra en la operación política para capturar rentas, que el Estado confiere mediante leyes, subsidios, impuestos, privilegios, licencias. El resultado es que se forman coaliciones redistributivas para utilizar el poder político en beneficio propio. A costa de la competencia, la productividad, la prosperidad del conjunto. La consecuencia más importante de un régimen organizado así es el crecimiento de la economía informal —de quienes pueden hacer negocio fuera de las coaliciones políticas prohijadas por el Estado. Ante las dificultades invencibles para acceder a la economía abierta, la gente opta por la informalidad, y tarde o temprano se acostumbra a vivir al margen de la ley: en asentamientos irregulares, en el comercio ambulante.

El fenómeno no era nuevo en los años noventa, ni mucho menos. Pero sí era original la imagen casi épica del otro sendero.

Para de Soto, la economía informal es la clave del desarrollo. Oculta, ignorada, menospreciada. En el caso concreto que estudia, es un Perú insurgente, que produce un orden alternativo, otro derecho, y que se sobrepone al mercantilismo para afirmar la libertad. Y los beneficios colectivos de la libertad. Es el verdadero capitalismo.

Esa otra economía tiene muchos problemas, es claro. En la informalidad no es posible hacer un uso eficiente de los recursos: se desperdicia demasiado, por muchos motivos. En primer lugar, están los costos de la inseguridad. Hace falta invertir tiempo, trabajo, dinero, para defender la posesión de bienes sobre los que no se tienen derechos de propiedad —la casa, el taller, el puesto de venta. Pero además, dada esa falta de garantías, no hay incentivos para invertir en mejorar la vivienda, la pequeña empresa. Más to-

davía: la inseguridad, la imposibilidad de contar con el sistema de administración de justicia, hace que las transacciones resulten siempre arriesgadas, y eso obliga a restringirlas en lo posible al círculo familiar, y poco más. Finalmente, sin derechos seguros, garantizados, los participantes de la economía informal no pueden tener acceso al crédito, y tienen muy bajos índices de capitalización y una baja productividad. Es decir, que hay allí una gran cantidad de energía (económica) desperdiciada.

La novedad del libro de Hernando de Soto es que mira a los informales como empresarios. Los llama empresarios. Subraya el hecho de que asumen riesgos, calculan costos y beneficios, quieren competir, aprovechan los márgenes del sistema mercantilista. Y por eso son, en su explicación, el "capital humano" necesario para el despegue de la economía. Los pobres no quieren la revolución, dice de Soto, no quieren la intervención del Estado, no piden una redistribución de la riqueza, sino tan sólo la posibilidad de participar en el mercado en igualdad de condiciones, quieren derechos de propiedad, y competencia, y libertad.

Según de Soto, para liberar toda esa energía, el solo motor posible del desarrollo, lo único que hace falta es ofrecer seguridad. Concretamente, entregar a quienes viven en la economía informal títulos de propiedad de su vivienda, la que ya ocupan de hecho. El título de propiedad les permitirá invertir sus recursos de manera más eficiente. No tendrán que gastar tiempo ni esfuerzo en la protección de su propiedad. Pero además tendrán incentivos para invertir en mejorarla, puesto que es suya, y podrán distribuir mejor su tiempo, su dinero. Además, con el título legal la propiedad tendrá más valor. Y sobre todo podrá servir como garantía para solicitar créditos bancarios —que es lo que los informales necesitan para desarrollar sus empresas. Según su idea, los estados podrían así liberar recursos ingentes: miles de millones de dólares de propiedades urbanas entrarían en el mercado, y contribuirían al tesoro público.

La idea tenía un atractivo irresistible. En 1992 se inició en Perú un primer programa de titulación de viviendas irregulares.

En dos años se habían entregado por esa vía alrededor de 200 000 títulos de propiedad. Algo más tarde, con el apoyo del Banco Mundial, se reanudó el proyecto: seis años después se habían dado títulos a 920 000 personas más. Los resultados no estuvieron a la altura de las expectativas. El Banco Mundial quiso medir el impacto del programa, y se encontró con resultados inconsistentes, algunos inverosímiles. Lo más llamativo fue que se reportó un aumento de 40 por ciento en el número de horas trabajadas por parte de los beneficiarios; era un hallazgo extraño, sobre todo porque la economía peruana no había crecido en el periodo a un ritmo que justificase ese cambio. El equipo de Hernando de Soto lo interpretó como una confirmación de sus tesis: los informales podían dedicar más tiempo al trabajo porque ya no necesitaban quedarse en casa para defender su posesión.

La conclusión es muy discutible. Ninguno de los estudios etnográficos, y hay muchos, de la vida en barrios marginales en ciudades latinoamericanas habla de esa clase de despojos, ni de esa manera de defender la propiedad. Es verdad que no hay el régimen de propiedad formal, con registro público, pero la alternativa no es la ley de la selva, sino otro orden, bastante estable, previsible, respetado, bastante legítimo. No se queda la gente en casa, atrincherada, para defenderse y evitar que se la apropie el primero que pasa.

Ahora bien, lo indudable es que no aumentó el crédito. No se usaron los nuevos títulos de propiedad como garantía, ni estuvieron los bancos mejor dispuestos para prestar a los empresarios informales. No hubo la eclosión de energía empresarial que había previsto de Soto. A pesar de todo, el programa continuó. Se adoptó en otros países. Sigue siendo uno de los éxitos que registra en su trayectoria el Banco Mundial.

… Y UN DESTINO CONOCIDO

El saldo global de la década es problemático. Hubo las crisis que hemos mencionado, y otras menores, y en general un crecimiento económico mediocre en comparación con el de las décadas del desarrollismo, y el Estado de Bienestar. Además, los grandes promedios resultan engañosos, porque están siempre en esos años influidos por el crecimiento espectacular de China. Es factor clave en muchas cosas, pero muy problemático. No es el mejor ejemplo del neoliberalismo triunfante. Las reformas comenzaron en 1978, con el gobierno de Deng Xiao Ping, que propuso cuatro modernizaciones: agricultura, industria, educación y defensa. No se adoptó un programa de choque como los de la Unión Soviética y otros países socialistas, y se evitó la inestabilidad que padecieron todos ellos. El modelo de China es un híbrido, imposible de replicar. Ha mantenido un poderoso sector público en la economía, y sobre todo un sistema público de intermediación financiera —es decir, que tiene un mercado intensamente político. En el campo, se disolvieron las comunas agrícolas, y millones de campesinos tuvieron que migrar a las ciudades, sin permiso de residencia, y constituyen un formidable ejército industrial de reserva, que permite mantener salarios dramáticamente bajos. El comercio exterior, que representaba un 7 por ciento del producto en 1978, ha llegado a ser más del 40 por ciento del producto a partir de los años noventa: es una potencia industrial, pero depende de la importación de bienes básicos. Desde luego, puede competir con otros mercados con mano de obra barata, como México, Indonesia, Vietnam o Tailandia. No invita a la emulación.

Los rasgos básicos del nuevo orden son conocidos: crecimiento mediocre, concentrado en la producción barata de China, y en el crédito al consumo; desindustrialización de los países centrales; aumento de la desigualdad, concentración del ingreso; elevado desempleo, inseguridad laboral, caída del poder adquisitivo de los salarios; predominio absoluto del capital financiero. Y un sector público debilitado, residual, desprestigiado, sin recursos.

También hay a partir de los noventa un resurgimiento de movimientos étnicos en casi todas partes: en Yugoslavia, Ruanda, Nigeria, Sudán, en Indonesia, también en Francia, Holanda, Bélgica, España. Son un ruidoso desmentido de la idea del individuo racional, calculador. Pero sobre todo acusan el impacto de la incertidumbre, en mucho son reacciones contra la nueva inseguridad. Y volvemos con eso a las guerras que mencionábamos al comenzar el capítulo. Sería absurdo decir que derivan del programa neoliberal, ni siquiera indirectamente. Y sin embargo, no es razonable pensar que no tengan nada que ver tampoco, que sean un puro arcaísmo o una penosa casualidad.

Cada guerra tiene su historia, todas son únicas. Algunas obedecen sobre todo a la lógica de los intereses de las potencias globales: Irak, Afganistán, otras responden a una trama densamente local, como las de Liberia, Somalia, Sudán. El neoliberalismo triunfante repercute en los conflictos de varios modos. El principal es la reducción de los recursos del Estado. Los programas de ajuste estructural obligan a desmantelar sistemas clientelares organizados de tiempo atrás. La vieja estrategia de control mediante la "salarización" de la sociedad, habitual en África desde los años cincuenta y sesenta, súbitamente se vuelve imposible. Los gobernantes se encuentran en una crisis de legitimidad permanente, porque no pueden ofrecer casi nada, los resultados económicos son magros en el mejor de los casos; no pueden procurar la estabilidad mediante la negociación de recursos públicos: programas, inversiones, empleos; eso quiere decir que se ven obligados a generar su clientela mediante el reparto discriminatorio del gasto (de los empleos, inversiones y demás), y la base más segura es normalmente la base étnica.

Algunos ejemplos son bastante conocidos. En Costa de Marfil, por ejemplo, Laurent Gbagbo había sido el opositor permanente del presidente permanente, Houphuët Boigny (gobernó de 1960 a 1993); las tornas cambiaron a fines de los ochenta, la crisis de la deuda obligó al gobierno a adoptar un programa de ajuste estructural en 1989, bajo el ministerio de Alassane Ouattara, nacido en

Burkina Faso; Gbagbo descubrió entonces la importancia de la "marfilidad", e inició una campaña contra los burkinabes, que se habían asentado en el norte del país en los treinta años anteriores. El resultado fue una guerra civil de casi dos décadas.

Otro caso, Nigeria. Según la expresión de Obafemi Awolowo, cuando se declaró su independencia Nigeria no era más que una expresión geográfica. Agrupaba malamente tres grandes conjuntos de población: los hausa, los yoruba y los igbo, y otro centenar largo de grupos, algo menos de la mitad musulmanes. En un movimiento típico, para libro de texto, el presidente Ibrahim Babangida (1985-1993) adoptó el programa de ajuste estructural exigido por el FMI, en 1986, y decidió integrar a Nigeria en la Organización de la Conferencia Islámica. La inestabilidad, la violencia étnica, la lucha por la renta petrolera en el delta del Níger, el integrismo islámico en el norte, continúan dos décadas más tarde.

No hace falta insistir mucho más. El neoliberalismo de los noventa también tiene sus guerras. No las quiso, seguramente no podría haberlas evitado. Pero son parte de su historia.

7. UNA NUEVA SOCIEDAD

Los cambios jurídicos e institucionales del neoliberalismo se han explicado de varios modos. A veces, se justifican por la mayor eficiencia del mercado, de la iniciativa privada: se trata de hacer mejor las cosas, con menores costos. Otras, con acentos más morales, se presentan como una defensa de la libertad. La mayoría de las veces, a medias entre el pragmatismo y la utopía, el programa se explica como una forma de resistencia contra la coacción, contra la regimentación, contra los dictados autoritarios del Estado. O sea, a favor de la libertad, la espontaneidad, la eficacia, la flexibilidad, el dinamismo, el individuo, la autenticidad (lo que hay en el repertorio de casi cualquier campaña de publicidad para vender relojes, ropa, automóviles).

El programa es complejo, variado. Incluye iniciativas en terrenos muy diferentes. Si se mira el conjunto, la inercia básica en el periodo es un sostenido proceso de *privatización* en el más amplio sentido de la palabra. Que por eso va en contra del movimiento fundamental de los cien años anteriores. En las páginas que siguen intento trazar un esquema de ese proceso: no hay un análisis de modelos o teorías concretas, con nombre y apellidos, no hay tampoco una secuencia histórica definida, sino un conjunto de reformas, combates, proyectos —los perfiles de una nueva sociedad, signada por un prejuicio sistemático en contra de lo público.

El dominio público

En favor de la privatización hay siempre en primer lugar un argumento técnico, de eficiencia. Ya hemos hablado varias veces de ello. Es discutible, es problemático, pero se supone que sólo el mercado es capaz de procesar la información dispersa en la sociedad. Se supone que el Estado, las empresas estatales, los servicios públicos, son por definición ineficientes, porque no se guían por el sistema de precios, sino que se organizan y operan a partir de criterios políticos —que no consideran, o no lo suficiente, las necesidades de los consumidores. En resumen, el mercado siempre ofrecerá una mejor guía, permitirá una asignación de recursos más eficiente.

Pero también hay un argumento moral, que aparece con frecuencia asociado al argumento técnico, y confundido con él. El Estado, y las empresas públicas, los servicios públicos, deciden sobre la distribución de recursos de manera vertical, autoritaria, e imponen un modo de resolver los problemas. Mientras el mercado permite que sean los individuos los que decidan libremente lo que quieren, en qué términos lo quieren, bajo qué condiciones. En ese sentido, lo público y lo privado se oponen como coacción y libertad.

La combinación de los dos argumentos explica buena parte de la fuerza del movimiento neoliberal.

Acaso valga la pena decirlo de nuevo, para que se entienda mejor lo que sigue. La superioridad técnica, la mayor eficiencia de lo privado, es una petición de principio (es obvia sólo porque la conclusión está en las premisas —si uno acepta las premisas). No se desprende de análisis empíricos contrastables, sino de una creencia: sólida, general, imposible de demostrar. Tampoco tiene un fundamento positivo la idea de que la búsqueda del interés individual, particularmente la búsqueda de la ganancia económica (*the profit motive*, según la expresión consagrada) ofrezca siempre los mejores resultados, ni siquiera que sirva como garantía del buen funcionamiento de una empresa o una institución cualquiera.

En los hechos, a veces sucede que una administración privada sea más eficiente, a veces no. A veces la competencia produce mejores resultados, a veces la búsqueda de la ganancia se traduce en mejores servicios, a veces no. La valoración general, dogmática, en favor de lo privado, la idea de que en cualquier caso sea más eficiente, es uno de los rasgos característicos del orden neoliberal. Es uno de sus prejuicios básicos. Entre otras cosas, porque la eficiencia es un concepto vacío, que puede significar muchas cosas. No siempre es lo más deseable gastar menos dinero, ganar más, producir más, más rápido. Descontando que muy bien puede haber ineficiencias, en términos de mercado, que sean socialmente deseables (puede ser preferible, pongamos por caso, que una enfermera atienda a tres o cuatro pacientes en una hora, en vez de atender a doce, o quince —preferible sobre todo si uno está entre los pacientes).

Aunque pudiera estar de más, prefiero insistir en la aclaración: público no significa estatal. Desde luego, el Estado puede ser responsable de la gestión, del financiamiento, de la operación de empresas e instituciones públicas, y con frecuencia es así. Pero no son la misma cosa. La distinción es importante. El programa neoliberal, que no es partidario del *laissez-faire*, no quiere que desaparezca el Estado, ni mucho menos: lo necesita para producir los mercados. Pero sí está de manera consistente en contra de lo público —o para decirlo en términos positivos, a favor de la expansión, la máxima expansión posible, de la esfera privada. Aclaremos esto.

El dominio público no es un sector, ni un conjunto concreto de instituciones, sino una dimensión de la vida social, un modo de organizar la provisión y la distribución de algunos bienes, servicios, recursos —sean la educación, el transporte o las telecomunicaciones, o los cuerpos de policía. Todo lo cual podría ofrecerse también privadamente. Según la explicación de David Marquand, lo fundamental es que en el dominio público no rigen los principios de operación privados, o sea el mercado o el parentesco, sino

los derechos de ciudadanía. Los bienes, servicios, recursos públicos no pueden ser tratados como mercancías ni como patrimonio personal, o familiar, porque corresponden a los individuos, a todos, en tanto que ciudadanos. Eso significa que las empresas e instituciones públicas se caracterizan por no estar supeditadas al principio del lucro —no pueden estarlo, por definición.

Por supuesto, el dominio público está siempre amenazado por la lógica de lo privado. Existe siempre la posibilidad de que los responsables de una empresa o una institución pública quieran favorecer a alguien por dinero, o por relaciones de parentesco (por abreviar, lo llamamos corrupción). Ahora bien, según la lógica del dominio público, esas fallas en la operación del "ideal cívico", por llamarlo de algún modo, no se resuelven como se resolverían en el mercado, cambiando de tienda o de producto, o de marca, sino mediante el ejercicio de los derechos ciudadanos —o sea, mediante la protesta, o el voto. Hasta aquí la teoría, en términos generales.

En diferentes sociedades, en diferentes momentos, las fronteras de lo público y lo privado cambian, y hay cosas que pasan de un dominio a otro, por el motivo que sea. El cambio no es trivial. En cualquier caso, privatizar significa cambiar el principio por el que se distribuye un bien, o se ofrece un servicio, y decidir que se asigne no como un derecho, sino como mercancía.

Los servicios públicos: escuelas, transportes, hospitales, policía, existen para satisfacer una necesidad colectiva, o lo que se entiende que es una necesidad colectiva (que todos los ciudadanos tengan igual acceso a la educación, el transporte, la salud, etcétera). Normalmente se pagan con dinero que proviene de los impuestos, pero no tienen que ser por fuerza gratuitos. Las instituciones públicas pueden recibir dinero, pueden cobrar a los ciudadanos por los servicios que prestan, como se cobra el transporte en metro o en autobús. Lo fundamental es que no se orientan por la búsqueda de ganancia, no es ése el criterio que decide su operación. O sea, que no se prefiere la línea de transporte que deja más dinero, no se abandona el hospital que no es rentable.

Puede haber muchos motivos para decidir que una actividad pertenezca al dominio público. En algunos casos parecerá más o menos obvio, como sucede con la administración de justicia, o las funciones de policía; en otros es más dudoso, discutible. Igualmente, puede haber diferentes motivos para preferir la privatización de cualquier cosa, incluso la policía o las cárceles, o el ejército (se ha hecho alguna vez, todo ello). La particularidad del programa neoliberal consiste en proponer que la privatización sea la regla. La idea es conocida. En general, cualquiera que sea la actividad, se supone que al no haber competencia, o al no haber el incentivo de la ganancia, al no haber propiamente mercado, las instituciones públicas serán poco eficientes, harán mal las cosas, y terminarán desperdiciando recursos, donde los particulares interesados en hacer negocio podrían ofrecer mucho mejores resultados.

La idea suele reforzarse retóricamente mediante el contraste entre la imagen de un sector privado eficiente, sensible a las necesidades de los clientes, y un sector público cerrado, burocrático, autoritario, llevado de la inercia, que impone sus criterios sin atender a nadie. Varios siglos de prejuicios, estereotipos y caricaturas, del "vuelva usted mañana" al último escándalo del día, toda la imaginería de la burocracia sirve de apoyo. El efecto básico, desde que comenzaron las privatizaciones masivas en los años ochenta, es la generalización de un clima de desconfianza con respecto a las ideas de servicio público, ética profesional, equidad, ciudadanía. Siempre hay un buen ejemplo a mano para demostrar que sin la disciplina que impone el mercado, los funcionarios persiguen sus intereses particulares, protegidos contra cualquier crítica gracias a la ficción del servicio público.

A lo largo del siglo veinte, después de la crisis de 1929, y más aún después de la Segunda Guerra Mundial, el dominio público había ido aumentando en casi todo el mundo, para corregir lo que se suele llamar "fallas del mercado", es decir: oferta insuficiente, o monopólica, precios excesivos, sin garantías. Y se habían formado en todas partes empresas públicas: de energía, carrete-

ras, ferrocarriles, telecomunicaciones, etcétera, para ofrecer bienes y servicios que se consideraban básicos —aparte de la salud y la educación, desde luego. En los años setenta comenzaron a deteriorarse gravemente. La inflación provocaba exigencias de aumento salarial que era muy difícil enfrentar en empresas públicas; pero eso obligaba a subir los precios, algo que era muy complicado en una economía estancada, y más tratándose de servicios básicos, o a contratar deuda.

En resumen, no había dinero suficiente para mantener en buen funcionamiento los servicios públicos —que por eso dejaron de funcionar bien (habría otras razones, basta con esa). Además aumentaba el déficit, y la deuda pública. Y por si fuera poco, menudearon las huelgas. El hartazgo de la gente coincidió con el primer auge de las ideas neoliberales, ya lo hemos visto, que encontraron un público especialmente receptivo, predispuesto a aceptar la idea de que las empresas públicas eran por definición ineficientes, costosas, una carga para el erario público. La teoría de la elección pública, de Buchanan, podía explicar muy bien lo que sucedía: mercados políticos, grupos rentistas, el interés particular de los funcionarios, el interés de la clase política. Ya lo hemos visto. Parecía preferible, a cualquier hora, confiar en el mercado, sin más.

Privatizar es el nombre del juego

En ese contexto comenzó en todo el mundo la política de privatizaciones. Comenzó con Margaret Thatcher, en el Reino Unido, con British Telecom, con las viviendas de protección oficial, las empresas de energía, transportes, comunicaciones. Siguieron Australia, Nueva Zelanda, siguió también México con la privatización de la banca, después la televisión, las telecomunicaciones, y prácticamente todo el resto del mundo. Siguió luego Rusia, y el conjunto de los países que habían estado en la órbita soviética. Esto último tiene su importancia, porque durante la ofensiva privatizadora so-

lía equipararse la existencia de empresas públicas con el sistema soviético de planificación central; fuera que se emplease por convicción o por cálculo, la imagen resultaba retóricamente muy eficaz —nadie quería el GULAG.

Con frecuencia había bienes cuyo carácter público era bastante discutible, y que podían pasar al dominio privado sin problemas. En México, desde tiempo atrás, Daniel Cosío Villegas usaba como ejemplo la empresa de Bicicletas Cóndor (que por algún azar había terminado siendo una empresa paraestatal). Otras cosas eran en cambio difíciles de privatizar, sobre todo en los sectores estratégicos, de energía y comunicaciones, correos, por ejemplo, para no hablar de la salud y la educación, o la policía.

La discusión sustantiva, cuando llega a darse, se refiere a la naturaleza de los bienes y servicios que se producen en el dominio público —según los criterios del dominio público. Es decir, se discuten las consecuencias concretas de su adscripción. En algunos casos, las empresas pueden entrar en el mercado y producir según las reglas del mercado sin que cambie fundamentalmente lo que producen: bicicletas, pongamos por caso (cambia el mecanismo de distribución, pero no el producto). Pero en otros casos, la oferta pública es cualitativamente distinta. Y a veces puede incluso coexistir con la privada, porque pertenece a otro circuito. Por ejemplo, hay empresas privadas que producen libros, o que producen clases universitarias, y pueden ser buenos libros y buenas clases, pero son distintos de los libros o las clases que se pueden ofrecer si el lucro no es el propósito definitivo. Es decir, que no hay en realidad una sustitución, porque no se hace lo mismo en un caso que en otro. Y en eso estriba la razón de ser de las empresas públicas.

Aparte de eso, hay que contar con actividades para las que el motivo del lucro puede resultar deletéreo, porque los bienes que producen no son indiferentes al modo de producirlos. Por ejemplo, la salud.

Para decirlo en una frase, ese movimiento de privatización es la estructura última del momento neoliberal. No tiene en la prác-

tica una única explicación. Se supone que siempre representa una ganancia para el conjunto, pero esa ganancia se explica de varios modos, y ninguno es del todo convincente. Ninguno vale de manera general, puesto que los motivos para privatizar una fábrica de bicicletas no son los mismos que los que puede haber para privatizar una compañía de aviación, ni se puede esperar la misma clase de resultados si se privatiza un banco, el servicio de agua potable o la administración de un hospital.

En ocasiones, la privatización se ha explicado como un recurso para arreglar las finanzas públicas, sanearlas como se dice, reducir el déficit fiscal, y de ese modo permitir también reducciones de impuestos. Otras veces se ha justificado como una vía para facilitar la modernización del sector que sea: ferrocarriles, telecomunicaciones o aeropuertos, sin necesidad de emplear para ello recursos públicos. Es claro que alguien terminará pagando por esas inversiones, y serán quienes usen el servicio, pero se supone que la eficiencia del mercado hará posible a fin de cuentas un ahorro, es decir, que costará siempre menos que si la inversión fuese pública (y no se hará con dinero de todos).

El argumento es razonable, pero no deja de tener problemas. Sobre todo porque normalmente es más caro el dinero para los particulares. Porque los inversionistas que ponen su dinero en las acciones de una empresa piden una tasa de beneficio siempre mayor que la que ofrecen los bonos del tesoro público. O sea, que a fin de cuentas puede ser más barato financiar un proyecto mediante emisión de deuda pública. Pero dejémoslo ahí, para no desviarnos.

También se ha defendido la privatización como medio para mejorar la calidad de lo que sea: de la educación, el transporte o la telefonía. La explicación es conocida, se entiende fácilmente. Se supone que el sector público está dominado por la inercia, que no tiene ninguna motivación para atender mejor a la que es finalmente una clientela cautiva, que no puede cambiar de proveedor por malo que sea el servicio. El mercado, en cambio, mediante la competen-

cia, y gracias al ánimo de lucro, permite que las cosas se hagan mejor. El razonamiento es muy sólido porque es puramente teórico. Sobrevive bien a las refutaciones empíricas, porque no depende de una demostración empírica.

Se ha dicho que la privatización representa una ventaja porque los particulares pueden hacer la producción más eficiente en el corto plazo, dado se preocupan por los beneficios, y además toman mejores decisiones de inversión a mediano plazo, por la misma razón. En los hechos, no está claro que sea así. Ni lo uno ni lo otro. En particular, la recurrencia de las crisis financieras dice que las decisiones de inversión de los particulares pueden ser irracionales, desorientadas, catastróficas.

Algunas veces, notablemente en los casos de la educación y la salud, pero también en empresas de otro tipo, se ha planteado la privatización como recurso para sortear los obstáculos del sindicalismo. Y con cierta razón. Los sindicatos del sector público tienden a ser más beligerantes, entre otras cosas porque las plazas suelen ser definitivas; son más poderosos en la medida en que están en áreas estratégicas, donde una huelga es mucho más grave; y tienen mayor capacidad de negociación porque los políticos tienen que enfrentar elecciones en plazos fijos. La privatización resuelve todo eso de una vez. Y es algo plausible en la medida en que los sindicatos defiendan exclusivamente los intereses particulares de sus agremiados: de los ferroviarios o los electricistas o los maestros; no es infrecuente, sin embargo, que también aspiren a defender los intereses de los usuarios, del público. Otra vez, la materia es complicada.

Finalmente, las privatizaciones se han explicado como medio para aumentar los ingresos del Estado. Es la explicación más sencilla, más directa, más obvia, también la más problemática. Es claro que la venta de empresas o de activos significa para el Estado un ingreso, que ofrece un margen de maniobra en las cuentas públicas (Margaret Thatcher pudo financiar así una baja de impuestos, por ejemplo). Ahora bien: ese dinero ingresa una sola

vez, y el Estado en adelante se queda sin recursos —para empezar, los que hubiera derivado de la prestación del servicio o la producción de lo que fuera. Tarde o temprano, se ha vendido todo lo que se podía vender. Pero además, esa ganancia no es del todo clara tampoco. Dejemos de lado las operaciones, muy numerosas por cierto, de privatizaciones amañadas, corruptas, en que se malbaratan activos públicos, porque nadie defiende eso públicamente. El problema es otro. Para calcular lo que gana el Estado al privatizar hay que tomar en cuenta lo que dejará de ganar con la venta de la empresa, es decir, lo que hubiese ganado si hubiese seguido operando. Lo interesante es que, para que la venta de una compañía pública resulte atractiva, el precio de venta tiene que ser inferior a la ganancia esperable: es decir, hay que vender barato, porque de otro modo nadie compraría. Y ya no está tan claro que eso sea un buen negocio para el público.

Desde luego, los particulares aumentan los márgenes de ganancia por su manera de gestionar las empresas, porque lo hacen de manera más eficiente, abaratan costos, y por eso les compensa la operación. No es obvio que el Estado no pudiera hacer algo similar, contando con la posibilidad de disponer de dinero más barato.

En cualquier caso, las empresas pueden aumentar su margen de beneficio reduciendo costos o aumentando precios, o ambas cosas. Entre las medidas más frecuentes, y más lógicas, en los procesos de privatización, está la reducción de la plantilla, el despido de personal redundante, ineficiente. Y eso, el desempleo de esas personas, es uno de los costos sociales de las privatizaciones. No suele tomarse en cuenta porque se ha estigmatizado a los funcionarios y empleados públicos, porque el sentido común dice que son parásitos, y porque la teoría dice que encontrarán otro empleo. Comoquiera, es un costo indudable, que tendría que entrar en los cálculos.

La racionalidad de las privatizaciones no está del todo clara. Siempre se supone que por alguno de esos caminos: mayor efi-

ciencia, reducción del gasto, habrá un beneficio neto para el conjunto de la sociedad. En la práctica, los resultados son más confusos, no permiten tanto optimismo.

En ocasiones, las privatizaciones han sido muy exitosas, sobre todo en empresas cuyo sector no requiere una regulación muy estrecha, en mercados en que la competencia es normal. Es decir, en empresas que acaso no correspondían al dominio público en realidad, que fueron rescatadas por motivos coyunturales: casos clásicos son Rolls Royce, o General Motors. En lo que se refiere a infraestructura, donde hay lo que se llama "monopolios naturales", o en los servicios de salud o educación, los resultados han sido mucho más problemáticos.

El sistema ferroviario del Reino Unido fue privatizado en los años ochenta; una compañía, Railtrack, se convirtió en propietaria de la red, y varias otras empresas se hicieron cargo del servicio de trenes en las diferentes regiones. La magnitud de los fallos obligó al gobierno de Blair a renacionalizar Railtrack en 2002, lo mismo que la empresa que operaba la Costa Este en 2009. El metro de Londres, parcialmente privatizado, también se renacionalizó en 2008. Prácticamente lo mismo sucedió en Nueva Zelanda, que tuvo que renacionalizar la red de Auckland en 2001, y el resto de los ferrocarriles y la red ferroviaria en 2004 y 2008. Argentina, de modo parecido, había privatizado los trenes en los años noventa, y renacionalizó Belgrano Cargas, Belgrano Sur, Trenes de la Costa, y los trenes de cercanías de Roca, San Martín y Sarmiento, en 2013.

En otras partes, la privatización de los ferrocarriles ha sido también problemática. Parcial, muy lenta, con escasas ofertas, en Francia, y con un fuerte sistema de subsidios en Alemania, por ejemplo.

Las compañías de aviación han sido nacionalizadas y renacionalizadas con frecuencia: Aerolíneas Argentinas en 2008, Air New Zealand en 2003, Japan Airlines en 2010. Después de los atentados del 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos nacionalizó el sistema de seguridad aeroportuaria, lo mismo que Japón renacio-

nalizó la *Tokio Electric Power Company* después del accidente nuclear de Fukushima —porque en algunos terrenos, la gestión de los recursos es un asunto político. Otras empresas de servicios han sido renacionalizadas también: las prensas federales de Alemania (*Bundesdruckerei*) en 2008, el servicio de correos y el de agua potable en Argentina, en 2003 y 2006.

En las empresas de telecomunicaciones los resultados han sido también dudosos. En la mayoría de los casos, la privatización no ha producido el mercado competitivo, dinámico, eficiente, que se prometía, y sigue teniendo una posición monopólica o casi monopólica la antigua compañía pública. La ganancia es siempre discutible.

El caso de los bancos es interesante. Han sido nacionalizados muchas veces, en todas partes, para rescatar el sistema financiero durante una crisis, privatizados después, y con frecuencia renacionalizados de nuevo. En México, se nacionalizó la banca en 1982, se privatizó en 1991, y hubo que rescatarla con una masiva inversión pública en 1995. En el resto del mundo hay historias parecidas, frecuentes. Como consecuencia de la crisis de 2008 tuvieron que nacionalizarse numerosos bancos, bajo diferentes modalidades. En el Reino Unido, por ejemplo, el *Royal Bank of Scotland, Lloyds TSB, y Northern Rock*, en 2008. En Islandia fueron nacionalizados *Kaupbing, Landsbanki, Glitir, Icebank, Straumur Investment Bank y SPRON*, en 2008. Algo parecido sucedió con buena parte del sistema bancario de Holanda (Fortis, SNS), Irlanda (*Anglo-Irish Bank*), Grecia (*Proton*), Portugal, Japón, Lituania, Letonia.

Los problemas con la privatización de servicios de salud y educación han sido mucho mayores, como cabía esperar. En Estados Unidos, por ejemplo, el empuje privatizador en educación fue encabezado por la *Edison Schools Corp*., que en menos de diez años había abandonado ya el negocio. La privatización del sistema hospitalario de Nueva Zelanda, que transformó a los hospitales en Empresas de Salud de la Corona, produjo un endeudamiento masivo y una caída en la calidad de la atención de tal magnitud que el gobierno laborista de Clark (1999) se vio obligado a darles de nuevo

carácter público, bajo la dirección de Consejos Distritales de Salud electos. Pero de todo eso tendremos que hablar más adelante.

La privatización de activos presenta otra clase de problemas. La nueva ley de costas española, de 2013, es un buen ejemplo. La privatización de la línea de playa, para que puedan hacerse construcciones, y abrir negocios, recuerda poderosamente el proceso de los cercamientos en la Inglaterra del siglo XVIII. Es un negocio en el corto plazo para el Estado, que recibe dinero por las ventas y las concesiones, y es negocio obviamente para los constructores, y lo será para quienes establezcan allí su local de lo que sea, y se supone que por eso será también un buen negocio para la sociedad en su conjunto, porque crecerá la economía. Posible, discutible. Sobre todo es interesante que el problema se evalúa en un único plano. No entran en consideración seria los problemas ambientales, pero sobre todo no entra en consideración lo que significa en sí misma la desaparición de los bienes públicos.

El proceso ha sido especialmente polémico cuando se trata de tareas soberanas, es decir, las que tradicionalmente corresponden al Estado en su definición más exigente. Y sin embargo, ha avanzado también allí. Sólo a título de ejemplo, anotemos que algunos países han privatizado las agencias de recaudación de impuestos, las aduanas, otros han privatizado prisiones, fuerzas de seguridad, e incluso el ejército, mediante la contratación de compañías de mercenarios. En todos los casos, se supone que la gestión privada será más eficiente, más barata, mejor. Todo ello es dudoso. Pero además hay otra clase de dificultades. Las prisiones privadas pueden ser rentables a costa de empeorar las condiciones de vida de los reclusos, por ejemplo, sin que eso pase por una deliberación en el espacio público sobre la naturaleza del castigo, y sus límites. Otro ejemplo: los contratistas militares no resultan más baratos que un ejército de ciudadanos, pero permiten obviar los problemas políticos del reclutamiento, los controles democráticos a los que habría que someter el empleo de las fuerzas armadas: no está claro que eso sea preferible.

Para decirlo en una frase, la principal dificultad en esos casos no está en el plano contable, sino en el hecho de que agentes privados, y por lo tanto más opacos, orientados exclusivamente por la ganancia, se hagan cargo de funciones que corresponden a la autoridad soberana. El resultado no es un Estado más débil, tampoco en realidad un Estado reducido, aunque se concesionen y se subcontraten algunas de sus tareas, sino básicamente un Estado menos transparente (y en algunas de sus funciones, privatizado).

Una nueva administración

Volvamos al argumento. La privatización fue una respuesta para muchos de los problemas de los años setenta y ochenta, parecía obvia, factible, sencilla incluso. El punto de partida, ya lo hemos dicho, en el contexto de la crisis económica, era la crítica del servicio público, la crítica de la burocracia en particular, también de las profesiones organizadas corporativamente.

El burócrata no ha tenido nunca buena prensa, es sabido. Desde el siglo XVIII, en que la burocracia representaba el avance de la autoridad monárquica sobre los poderes locales, hasta el siglo XX, hasta hoy mismo. Aparte de la imagen convencional del burócrata indolente, ordenancista, irrazonable, sin criterio, cundía en los años sesenta la aversión hacia la intromisión del Estado, hacia la rigidez autoritaria, estrecha, de los procedimientos, y hacia la idea misma de que el Estado se inmiscuyera en la vida cotidiana. La crisis económica, el rechazo de los impuestos, el enojo con huelgas y sindicatos hicieron el resto.

El giro conceptual que permitió una nueva manera de entender la administración, ya lo hemos visto, fue preconizado por la Escuela de Virginia, de James Buchanan. La idea básica era de una simplicidad desarmante. Los políticos, los funcionarios, son seres humanos comunes y corrientes, exactamente iguales a todos los demás. Ni mejores ni peores. Y por lo tanto no hay razones para

suponer que tengan otra motivación, aparte de su interés individual. Es decir, que lo razonable es pensar que son individuos racionales, dedicados a maximizar su utilidad, y que emplearán para ello los recursos que tengan disponibles (porque se supone que así son los hombres "comunes y corrientes"). De donde resulta que, se diga lo que se diga, los servicios públicos obedecen en realidad al interés particular de los políticos, y el funcionamiento de la administración depende del interés particular de los burócratas.

Eso quiere decir que no puede contarse con una ética del servicio público ni nada parecido (en un ejercicio muy curioso, que veremos más adelante, Richard Posner plantea que también los jueces están en el negocio de maximizar su utilidad: es una suposición un poco extremosa, pero sin duda consecuente). Por fortuna, esa ética es innecesaria. Sencillamente, como sucede en cualquier mercado, lo que se necesita es encontrar el arreglo mediante el que el egoísmo de todos resulta finalmente beneficioso para el conjunto. Sólo importa no engañarse, no esperar de los funcionarios una virtud que no tienen por qué poseer.

Desde luego, lo más sencillo para eso es privatizar directamente, trasladar al mercado la actividad que sea, y que haya particulares interesados por el dinero que compitan entre sí por ofrecer un mejor servicio. El problema es que en muchas ocasiones eso no puede hacerse porque no es tan fácil, o es imposible, privatizar un ayuntamiento, una secretaría de Estado, o una universidad. Para eso se han ido diseñando instrumentos capaces de aprovechar el egoísmo de los burócratas, como si estuviesen en un mercado.

La primera solución, bastante obvia por lo demás, consiste en sub-contratar los servicios siempre que sea posible, para que se presten con la misma eficiencia que en el sector privado. La tarea sigue siendo responsabilidad pública, no se privatiza, pero ya no la realizan funcionarios públicos. Muchas actividades son susceptibles de ser sub-contratadas de ese modo con alguna empresa: la recogida de basuras, por ejemplo, o el transporte urbano. En esos

casos, no hay en realidad un mercado ni hay propiamente competencia. La autoridad fija unos estándares, establece un procedimiento de adjudicación, y contrata el servicio a un particular, al que puede evaluar cada tanto tiempo. Aunque se explique de otra manera, debe ser claro que los usuarios del servicio no son en realidad los clientes de esas empresas: ni escogieron ese servicio ni tienen alternativa, ni pueden cambiar, ni tienen ningún derecho concreto ante la empresa —salvo protestar ante las autoridades, si acaso. El único cliente al que hay que dejar satisfecho es la autoridad que concesiona el servicio. O sea, que es a fin de cuentas un mercado político, que puede tener buenos resultados o malos (el ejemplo de la recogida de basura en la ciudad de Nápoles, bastante conocido, es elocuente).

La segunda solución consiste en imponer esquemas empresariales para la gestión de las funciones públicas. En ocasiones, según de qué se trate, pueden ser incluso criterios de rentabilidad. Pero con más frecuencia lo que se hace es establecer algún estándar de "productividad" para evaluar el desempeño de las oficinas y de los funcionarios. Suelen ser índices numéricos, porque ofrecen resultados objetivos, fríos, indudables, y que permiten hacer comparaciones; el problema es que en muchos casos, eso que es susceptible de ser medido sólo oblicua, malamente se refiere a la actividad sustantiva de la institución: el número de artículos que publica un profesor, el número de pacientes que atiende una enfermera, el número de expedientes que abre una oficina o los que cierra. No son en realidad medidas de productividad, si la expresión tiene algún sentido, pero son las únicas a las que puede recurrir un administrador que necesita indicadores impersonales, objetivos, que permitan fijar metas e imponer sanciones.

Finalmente, hay un conjunto de recursos, arreglos institucionales para simular mercados, o producir sucedáneos de mercados en la función pública. Salarios flexibles asociados a alguna clase de rendimiento, sistemas de estímulos, bonos de productividad, fondos especiales sujetos a competencia entre varias oficinas.

La administración se ha reformado también en otros sentidos. Sólo me interesa aquí subrayar ese movimiento general de privatización, como medio para resolver el problema de una burocracia poco confiable, indolente e improductiva, que era el problema de los años setenta. Como es lógico, las soluciones han generado a su vez problemas, que veremos a continuación.

Profesiones, rentas, monopolios

Similar en mucho, pero con matices que importan, ha sido el conflicto de las profesiones y las corporaciones profesionales. Brevemente, cuando digo profesiones me refiero a cierta clase de servicios que atienden necesidades que los usuarios no pueden evaluar por su cuenta, a diferencia de lo que sucede con los bienes ordinarios en el mercado, donde que uno sabe cuál prefiere y por qué lo prefiere. Médicos, enfermeras, maestros, también abogados, ingenieros, son profesionales en ese sentido. La calidad de sus servicios es un asunto de interés público, que no se puede dejar librado a los movimientos del mercado. Por eso hay sistemas de certificación, que dicen quién está capacitado para ejercer, y hay un control del acceso, con frecuencia también regulación de las tarifas que pueden aplicarse, y algún órgano colegiado de los miembros de la profesión que vigila la conducta del cuerpo. Es necesaria una ética profesional como protección del interés público, puesto que el puro interés sería insuficiente: la ética profesional es la garantía de que el médico no va a proponer una cirugía innecesaria, que el maestro no va a alterar las calificaciones, el abogado no va a conspirar contra su cliente —aunque fuera buen negocio hacerlo.

La consecuencia fundamental de todo ello es que las corporaciones profesionales tienen un grado de autonomía considerable con respecto al mercado, y con respecto a la autoridad administrativa también. Tiene que ser así. Ahora bien, no es infrecuente que esa autonomía implique que los profesionales tiendan a distanciar-

se del público, de sus clientes, y se encierren en el pequeño mundo de la corporación, donde su autoridad técnica es inapelable. Y eso provoca resentimiento, como es lógico. Y desconfianza.

Si se mira con la lente de la economía neoclásica, siguiendo el modelo de Buchanan, las profesiones que están protegidas así de la competencia son en realidad "carteles" de productores, que tratan de monopolizar, o monopolizan efectivamente su campo de actividad. En perjuicio de los consumidores. La ética profesional, la responsabilidad, son simulacros que tratan de encubrir lo que no es más que rentismo. El problema es que acabar con eso es mucho más difícil que subcontratar el servicio de limpia, o despedir burócratas. Porque después de todo es verdad que la gente no está capacitada para decidir quién es un buen médico, o un buen ingeniero, ni para identificar a un charlatán con suerte, ni siquiera después de haberlos contratado. Ni siquiera a la luz de un resultado concreto, que además puede tener un costo prohibitivo.

Se han adoptado varias estrategias en los últimos treinta años, sobre todo en las instituciones públicas en que se ofrecen servicios profesionales, en hospitales y universidades básicamente. En general, se ha intentado reducir la autonomía de los grupos profesionales. En primer lugar, para poner orden, se ha puesto a cargo de las instituciones ya no a miembros de las profesiones, sino a expertos en administración, con frecuencia gestores de empresas privadas, con la intención de que impongan normas de operación similares a las de la empresa.

En segundo lugar, se han eliminado, o se han reducido en lo posible, los escalafones, los concursos cerrados, los sistemas de permanencia y de ascenso más o menos automático. La idea es que el avance profesional dependa en todo momento de un mejor desempeño, susceptible de ser medido, cuantificado, evaluado por alguien ajeno a la profesión —el público, los clientes, o alguien que actúa en su nombre. Ese sentido tiene en el Reino Unido, por ejemplo, la supresión de la definitividad en las plazas de profesores universitarios, o en México, el mayor peso de la parte contin-

gente del ingreso de profesores e investigadores (es decir, el ingreso que depende de indicadores de productividad).

Esas son las formas más directas de intervención, pero hay muchas otras. También se han creado "mercados simulados" para obligar a los profesionales a entrar en la lógica de la competencia. Por ejemplo, se decide la asignación de recursos a los hospitales a partir de indicadores que permiten comparar la eficiencia, la rentabilidad, el desempeño.

En general, el trabajo profesional es sometido a un proceso de auditoría permanente, que imita a los del sector privado. Desde luego, los auditores externos no pueden juzgar la calidad del trabajo profesional, no más que cualquier lego, pero es que el propósito es precisamente ése, que alguien ajeno pueda evaluar a los profesionales, para despojarlos de la concha de protección corporativa. Para eso se elaboran indicadores que puede suponerse que reflejan calidad, o productividad, o algo parecido a la calidad o la productividad: normalmente, de nuevo, medidas cuantitativas, números de algo, que cualquiera puede ver, entender y comparar.

En el campo de la salud, la racionalización de la práctica médica a partir de criterios de mercado, de eficiencia, rentabilidad, ha transformado mucho los cuidados. En todas partes, ha provocado el cierre de unidades hospitalarias poco rentables; el aumento en la proporción de pacientes atendidos por cada profesional; la planeación a partir de indicadores numéricos; la multiplicación de trabajadores temporales y eventuales, sin plaza fija. Es decir, ha producido un sistema de salud con un régimen laboral más precario, y con exigencias de rendimiento cuantitativo. En las universidades, ese mismo impulso ha conducido a la explosión absolutamente irracional en el número de publicaciones, una multiplicación de los graduados, con criterios que facilitan cada vez más la titulación rápida del mayor número posible de estudiantes.

El intento de mercantilizar el ejercicio profesional ha tenido dos consecuencias básicas que de entrada parecen inconsistentes con los propósitos del programa neoliberal: un aumento extraordi-

nario de los gastos administrativos, por el costo de las auditorías y de la simulación de mercados, y un aumento del control centralizado. Resulta un poco extraño, pero es el efecto que ha tenido en todas partes, mayor centralización, más burocracia, mayores costos de administración. Hablaremos algo más sobre eso, un poco más adelante.

Ahora bien, el movimiento sí ha tenido éxito en otras cosas. En primer lugar, en reducir la autonomía de los profesionales, aunque no haya sido para someterlos a la voluntad de sus clientes en el mercado. Pero sobre todo ha contribuido a que la imagen de las profesiones, con una responsabilidad específica, y una ética profesional, se vuelva cada vez más borrosa (en la mente del público, y de los propios profesionales también).

El cambio es importante. Incluso diría que es de los cambios más importantes para la configuración del orden neoliberal. Una vez que se ha desenmascarado la realidad oculta tras la retórica de la ética profesional, la ética del servicio público y demás, una vez que se ha descubierto que no se trata más que de un arreglo interesado, queda en entredicho todo el universo moral y el horizonte de sentido de las profesiones, empezando por la idea del interés público en que se fundan. En este nuevo mundo, los profesionales son particulares, egoístas como todos, que persiguen su propio interés, y atienden mejor o peor a otros particulares, que son quienes tienen que evaluarlos, puesto que les pagan. Y si no pueden ser los particulares, alguien que actúe en su nombre.

La expresión, muy típica, de Alan Milburn, ministro de salud del gobierno de Tony Blair (1999-2003), resume muy bien la idea: "nos guste o no, ésta es la era de los consumidores, la gente exige servicios a la medida de sus necesidades, quiere elegir y espera calidad —todos lo hacemos así, todos lo sabemos". No se puede pedir más claridad. Es casi un lugar común. En la práctica, eso significa que hay una demanda privada de bienes y servicios, que se van a financiar con cargo a los impuestos. Casi todas las discusiones sobre servicios públicos en las últimas décadas giran en

torno a esos términos: impuestos, demanda, consumidores, satisfacción, es decir, que se trata de un mundo fundamentalmente privado, donde lo público es sólo una mediación incómoda, que puede ser inevitable pero resulta siempre sospechosa.

En el orden neoliberal se trata de ajustar una demanda de los particulares (de bienes y servicios) con un costo para los particulares (lo que pagan como impuestos). Y asegurarse de que el precio es justo, y la calidad, satisfactoria. Es bastante claro que esa mirada amenaza con deslegitimar la oferta pública de cualquier cosa, pero sobre todo cambia los términos de la relación con los usuarios: ya no son ciudadanos que ejercen un derecho, sino contribuyentes que pagan por un servicio. El acento recae sobre los impuestos y sobre las necesidades de los clientes (el argumento que parece más rotundo, irrebatible, es ése: "yo pago mis impuestos" —quiere decir que por eso, porque uno paga, tiene derecho a exigir).

Para apreciar lo que eso significa, conviene recordar que no es la única manera de entender las cosas. La alternativa es pensar en términos de un interés público. Es decir, pensar que a todos los miembros de una sociedad les interesa por igual que haya niveles aceptables de atención médica, educación, seguridad social, y que por eso hace falta una oferta pública, y que esta beneficia a todos, también a quienes no recurren a ella, porque prefieren la oferta privada. O sea, que el tema debe argumentarse en términos de justicia, ciudadanía, derechos. Pero esa discusión nos llevaría demasiado lejos.

La batalla por la educación

El conflicto más largo, más áspero, en todas partes ha sido con motivo de la educación pública, y no es difícil entender los motivos. Para empezar, en la educación pública hay todo lo que podría inspirar desconfianza para la mirada neoliberal. Pesa mucho en el gasto público, con frecuencia es el renglón más abultado del presupuesto, y es por eso una de las primeras cosas en que se piensa cuando se

piden recortes, controles, reducción del déficit. Pero además tiene una organización burocrática, sumamente formal: con programas, temarios, materias, con sistemas pedagógicos y horarios, directores, supervisores, todo ello sospechoso, de dudosa eficacia —porque no obedece en realidad a ningún mercado, no hay las señales de los precios. Y finalmente, se basa en una corporación profesional extensa, sólida, bien organizada, con una aguda conciencia gremial, y que defiende sus intereses muy enérgicamente.

O sea, que en la educación pública se reúnen todos los posibles defectos del antiguo régimen. Pero además, los reformistas de todos los tiempos, los ilustrados y los liberales, y los positivistas, y los bienestaristas, han escogido la escuela como campo privilegiado, indispensable, para la batalla ideológica. Se entiende por qué. Normalmente se culpa a la escuela, con razón o sin ella, de todo lo que está mal y de todo lo que se hace mal, la escuela ha producido el presente, y todas las fallas del presente, de modo que es una de las primeras cosas que hay que corregir. La escuela es además el símbolo del porvenir: la lucha por la educación es sencillamente la lucha por el futuro.

Aquí conviene decir que la crítica de la educación pública ha sido prácticamente universal en las últimas décadas. En los países miembros de la OECD, en todo Occidente, incluida toda América Latina, en buena parte de Asia. Políticos, funcionarios, académicos, agitadores, todos encuentran motivos para lamentar el estado de la educación en su país, todos tienen algún indicador preocupante, grave, que urge corregir. Y se hacen eco, además, de una preocupación extendida, general. No es el lugar para abundar sobre eso, pero no está de más anotar que en la mayoría de los casos las críticas institucionales y los proyectos de reforma fueron anteriores a cualquier manifestación masiva de descontento con el estado de la educación. Y con frecuencia el proyecto tenía en la mira escuelas que funcionaban razonablemente bien a juicio de la mayoría (por otra parte, al cabo de veinte o treinta años de cambios, nadie está enteramente satisfecho con los resultados).

Pero además, no es fácil saber lo que quieren decir los indicadores que empiezan a usarse en esos años para evaluar la educación. Nunca había habido, en ningún lugar, los porcentajes de escolarización del fin del siglo veinte, los porcentajes de titulados, graduados y posgraduados, ni había habido un intento similar, sostenido, por integrar a los niños con varias formas de discapacidad. Para decirlo en una frase, cuando comienza la ola de reformas, eran sistemas educativos difíciles de comparar con los del pasado, con su desempeño en otro tiempo ni con los resultados de exámenes de escuelas en países enteramente distintos. La urgencia reformadora no podía pararse en eso. Un ejemplo: en España hubo una primera gran reforma, que se concretó en la Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación (LODE) de 1985; fue sustituida por la LOGSE en 1990, ésta por la LOCE en 2002, después por la LOE en 2006, y por la LOMCE en 2013 —de modo que una persona normal puede haber cursado sus estudios bajo tres o cuatro legislaciones distintas.

Pero vayamos por partes. La crítica neoliberal no es nueva, aunque haya adquirido una fuerza avasalladora sólo a partir de los años noventa. Por regla general, no se dice que deba desaparecer el financiamiento público de la educación, al menos de la educación básica. Pero sí que debe desaparecer la oferta pública de educación, que carga con todos los lastres que mencionamos arriba. Es el caso típico en que hace falta el Estado para fabricar un mercado, y sostenerlo. La solución más sencilla, y la más radical, se le ocurrió a Milton Friedman, en 1955, consistía en que el Estado emitiese unos "vales" (*vouchers*) que los padres pudieran emplear para pagar la colegiatura de sus hijos en la escuela que mejor les pareciera. Todos tendrían las mismas oportunidades, las escuelas competirían entre sí para atraer a los alumnos, y se verían obligadas a ofrecer educación de mejor calidad. Esa era la teoría.

La propuesta se repite periódicamente, siempre como un descubrimiento. Hayek la menciona en cada uno de sus libros como si fuese una solución probada: "ya no hay razones para mantener

el control estatal de la educación: como ha demostrado el profesor Milton Friedman, sería posible sufragar el costo de la educación con cargo a los ingresos públicos sin mantener escuelas estatales". La verdad es que lo de Friedman es algo menos que una demostración. De hecho, no es en absoluto una demostración, tan sólo una hipótesis en un modelo formal. Comoquiera, la idea no ha tenido nunca mucha popularidad, ni mucho éxito. En su momento, Friedman la propuso como una opción para que las escuelas católicas de Chicago pudieran recibir dinero público, es decir, para mantener la segregación sin que el Estado fuese el responsable directo de ella. La fórmula de los vales existe en unos pocos lugares en Estados Unidos, y por lo visto, según las evaluaciones públicas de los últimos años, no ha tenido un impacto apreciable sobre los niveles de aprendizaje.

Pero la burocracia es sólo uno de los problemas. En la crítica de la educación, y en los programas de reforma, influye la idea del "capital humano", y sus implicaciones. La metáfora no es inocente. Significa que las personas deben aprender a verse a sí mismas como empresas, con la responsabilidad de invertir, gastar, acumular o desarrollar eso de ellas que es su "capital". Pero también significa que la escuela debe pensarse en esos términos, como un instrumento para la formación de capital. Las implicaciones son importantes.

Algo más atrás hablamos ya de las ideas de Gary Becker: la educación siempre implica un gasto, como mínimo el del tiempo que se emplea para obtener un grado; ese gasto se justifica porque la educación permite ganar dinero después (puesto que una parte del ingreso de las personas depende de la escolaridad); eso quiere decir que el gasto en educación debe considerarse como una inversión. O sea, que la educación debe ser evaluada por los individuos en función de su rendimiento, según el dinero que les vaya a producir después, porque eso es lo que hace que la educación sea más o menos útil.

El argumento es problemático por muchas razones, ya vimos algunas de ellas. En resumen, la dificultad mayor está en que afir-

ma en términos categóricos lo que es sólo condicional, contingente, y además lo propone como un nexo causal. Me explico. Es claro que la escolaridad influye sobre el ingreso, pero es igualmente claro que hay otros muchos factores que influyen, y según la sociedad de que se trate, pueden ser mucho más importantes. El origen de clase, por ejemplo, o la identidad étnica. Por otra parte, es claro que la educación debe ayudar a la gente a ganarse la vida, pero es igualmente claro que hay otros muchos propósitos que tienen la misma o parecida importancia —incluso para que sea posible ganarse la vida, o convivir en paz.

Para decirlo en una frase, el problema con la idea del capital humano en su formulación estándar es que toma uno de los aspectos de la educación, su probable impacto sobre el ingreso, y lo convierte en el único objetivo, en el único criterio para evaluarla.

La nueva manera de mirar la educación implica cambiar la administración, los contenidos, el régimen laboral, pero también la relación de la escuela con los alumnos, y muy especialmente con los padres. Si se pone el énfasis en la formación de capital humano, en los rendimientos que cabe esperar de la inversión que cada uno hace en su educación, entonces es una empresa individual —que cada quien juzga según sus necesidades y sus expectativas. Y por lo tanto la escuela debe ser evaluada y supervisada por los particulares, que son los clientes, y saben mejor que nadie si funciona o no funciona. Parece algo obvio, no lo es.

Es un giro privatizador en dos dimensiones distintas. Por una parte, implica que los empresarios, los posibles empleadores, son quienes deciden a fin de cuentas lo que es pertinente en la educación, y por eso no es raro que se proponga que tengan voz desde un principio, para definir los contenidos, los métodos. Por otra parte, implica que son los particulares, concretamente los padres, los que deben valorar y juzgar la educación en función de sus necesidades —o sus intereses, o sus prejuicios, lo que sea (a algún padre no le gustará la escuela porque no enseñan matemáticas, a otro porque no enseñan religión). En ambas dimensiones, es una

idea educativa muy distinta de la que privó durante la mayor parte del siglo veinte. No porque antes fuese irrelevante el empleo, sino que tenía la misma importancia o más la formación de ciudadanos, por ejemplo, y en los contenidos, en los métodos, en la disciplina, no podía haber otra autoridad más que la del Estado —puesto que la educación era un asunto de interés público. Al entrar a la escuela los niños salían de la esfera doméstica, donde regían los padres, donde había linajes y exclusiones y jerarquías, e ingresaban a la esfera pública, donde eran iguales todos, bajo reglas comunes, definidas por la autoridad colectiva.

El modelo neoliberal: empleabilidad, rentabilidad, capital humano, adquiere mayor empuje por la ubicuidad de la competencia, o del lenguaje de la competencia para ser exactos, y la ilusión de una movilidad social basada en el mérito. La educación se convierte en la clave del nuevo orden social, entre otras cosas, porque es el recurso fundamental para justificar la desigualdad como resultado de los merecimientos individuales. Y de ahí la preocupación de todos los padres por el desempeño escolar, por la calidad y la pertinencia de la educación.

La información estadística obliga a ser cautos en la valoración de esa clase de ideas. La educación es importante para la movilidad social siempre, sin duda. Pero hay muchos otros factores que inciden sobre el nivel de ingresos. Y como ha mostrado Thomas Piketty, en las últimas décadas, en casi todas las sociedades de Occidente, los rasgos hereditarios —el origen de clase, la riqueza familiar—pesan mucho más. La herencia pesa mucho más. Y la movilidad es muy reducida en comparación con otros periodos, con el pasado inmediato.

Aclaremos. La brecha que separa a los niños pobres de los ricos existe desde mucho antes de que ingresen a la escuela, y afecta a todos los ámbitos de su vida. Afecta de entrada al modo en que pueden aprovechar la experiencia escolar. Sin entrar en detalles, mencionemos algunas de las diferencias que cuentan: el acceso a atención médica oportuna, de calidad, desde el nacimiento y des-

de antes del nacimiento; la nutrición, y la nutrición de los padres, y de sus padres; la posibilidad de acceder a educación preescolar; la escolaridad de los padres, las opciones de formación en el hogar, y las opciones de ocio; la existencia de libros en casa, las prácticas de lectura; la posibilidad de contar con un espacio de estudio... La lista sería interminable. Basta para saber que la escuela no explica todo. Y para saber que es poco razonable esperar que la escuela por sí sola, y en particular los maestros por sí solos, permitan superar la brecha de la pobreza, y sobreponerse a todo el resto de las instituciones sociales.

Importa dejar dicho eso, porque explica muchas de las discusiones sobre la reforma educativa de los últimos treinta años, en casi cualquier parte del mundo. Las esperanzas que se han puesto en ella, las frustraciones a que ha dado lugar. El programa neoliberal, que pone el acento en la responsabilidad individual, la competencia, la acumulación de capital humano, termina poniendo en el centro a la educación: si hay pobreza, si hay subdesarrollo, atraso, si hay desigualdad, el problema está en la educación (porque está en los individuos, en su "capital humano"). Y se resuelve mediante la educación.

¿Y CÓMO SE REFORMA LA EDUCACIÓN?

En todas partes, los proyectos de reforma educativa del cambio de siglo incluyen normalmente exámenes estandarizados para maestros y alumnos, mecanismos de sanción o de recompensa según los resultados, la publicación de índices, listas de clasificación de escuelas, y un abanico más o menos abierto de opciones de educación privada o gestión privada. Importa verlo con algún detalle.

A lo largo de los años noventa, y en la primera década del nuevo siglo, se impuso un nuevo consenso en la opinión pública, muy parecido en España, en Estados Unidos, México, Francia. Se puede resumir en tres puntos básicos: la educación pública está en quiebra, no funciona, no está preparando bien a los niños; la res-

ponsabilidad fundamental es de los maestros, que abusan de una situación laboral privilegiada; para comenzar a arreglar las cosas se debe evaluar el desempeño de las escuelas, y de los maestros, mediante exámenes estandarizados, que permitan tener una medida objetiva y resultados comparables de un año a otro, de una escuela a otra.

En el origen del nuevo consenso está la idea de la educación que apuntábamos más arriba. La escuela tiene que formar individuos para el mercado. Si hay desempleo, empleo de mala calidad, mal remunerado, poco productivo, significa que hay un desajuste entre la escuela y el mercado. Y la responsabilidad es de la escuela, obviamente. El mercado no puede equivocarse, sencillamente demanda lo que hace falta. El resultado es que la preocupación de la gente por la calidad educativa, que es en el fondo una preocupación por la desigualdad, por la falta de movilidad social, por el desempleo, se concentra en una crítica del magisterio.

Pero además, hay una explicación sencillísima, que lo hace cuadrar todo: no hay un verdadero mercado de la educación. Por eso los maestros son un problema. En el modelo es fácil de ver. Los maestros tienen un salario seguro, pase lo que pase, como los demás burócratas, su ingreso no depende de que sus clientes queden satisfechos; tienen además protecciones especiales, empezando por la definitividad, como las tienen otras profesiones, y eso los hace más proclives a la indolencia; y tienen encima de todo una clientela cautiva, que no puede buscar alternativas, es decir, que en términos prácticos disfrutan de una posición monopólica. Por eso funciona mal la educación. Los maestros no tienen ningún incentivo para hacer bien su trabajo, y por lo tanto, no les importa.

El diagnóstico es más áspero en algunos lugares que en otros. En Estados Unidos, por ejemplo, ha llegado a una beligerancia considerable, también en México. Los proyectos de reforma son similares en todas partes, giran en torno a los mismos temas, sobre todo el régimen laboral del magisterio y la competencia entre escuelas. La clave es siempre la evaluación de los maestros. En resu-

men, se trata de que la educación funcione con la eficiencia del mercado, que los maestros se esfuercen más, que tengan incentivos para mejorar, y sanciones si no lo hacen bien, y que las escuelas traten de que su oferta sea más atractiva, para retener a sus clientes y atraer a otros más, como haría cualquier empresa.

Estados Unidos es el mejor ejemplo, porque se ha ensayado todo, desde los "vales" educativos hasta el despido en masa de maestros, un sistema de evaluación de escuelas mediante exámenes estandarizados para decidir el presupuesto (previsto en la *No Child Left Behind Act*, de 2001), o el sistema de competencia entre escuelas para conseguir una bolsa de recursos adicionales (en la *Race To The Top Act*, de 2008), y una enorme variedad de opciones de educación privada, concesionada, subsidiada, a distancia. No ha habido los resultados que se prometían.

El instrumento básico que se ha ideado para producir esa especie de mercado dentro de la escuela son las evaluaciones estandarizadas a los estudiantes, que se supone que dicen qué tan bien trabajan sus maestros. Y si se aplican año tras año, dicen qué es lo que cada maestro añade, cuál es el "valor educativo agregado" de su docencia. Para que el mecanismo funcione como si fuese un mercado hace falta que la evaluación tenga consecuencias; concretamente, hace falta que se refleje en el sueldo de los maestros, que es lo que cuenta. Eso implica eliminar la definitividad, para que nadie tenga su plaza asegurada, y siempre esté en juego su empleo, también implica eliminar el escalafón, el ascenso automático por antigüedad, y que nadie tenga asegurado su nivel de ingresos, para que los maestros se vean obligados a trabajar más. La idea es recompensar el mérito, pagar según lo merezca cada quien, y finalmente promover a los buenos profesores, a los que consiguen que sus alumnos mejoren en las pruebas año tras año, y expulsar de la carrera a los que no sirven.

No corresponde aquí un análisis de las pruebas estandarizadas, la discusión es extensa. Pero sí conviene decir que no hay manera de medir el presunto "valor educativo agregado" de un

maestro. No hay pruebas de que un buen maestro pueda educar tres o cuatro veces más rápido que otros como se ha dicho, o que lo haga de manera constante, con todos sus grupos, mucho menos que haya un número razonable de maestros capaces de resultados extraordinarios. El problema mayor para el funcionamiento del sistema educativo es que la precariedad laboral no resulta estimulante en ningún sentido, y la destrucción de las formas corporativas, empezando por la definitividad, amenazan la vis profesional del magisterio.

La reflexión de Diane Ravitch ayuda a poner las cosas en su sitio: "La idea de pagar a los maestros de acuerdo con sus méritos es la idea que nunca funciona, pero nunca se abandona, porque es una cuestión de fe". Quienes la defienden, dice Ravitch, son creyentes, están convencidos de que en el siguiente intento, funcionará: "su confianza en el poder mágico del dinero es ilimitada, su confianza en la evidencia empírica no tanto".

El segundo aspecto de los programas de reforma se refiere a la competencia de las escuelas entre sí. El punto de partida es el mismo de siempre. En la educación, como en cualquier otro mercado, el deseo de una mayor ganancia (*profit motive*) es lo único en que se puede confiar, y no hace falta otra cosa, además. Por sí solo, eso puede resolver el problema de la calidad educativa. Está en el modelo: los clientes buscan la mejor oferta, las empresas mejoran sus productos para atraerlos, gana quien ofrece mejor calidad a un menor precio. Se han intentado varias fórmulas. Subsidiar a escuelas privadas, relajar los criterios de certificación de maestros, flexibilizar las normas para crear "escuelas concertadas" (*charter*), o de educación a distancia, sistemas de vales. Otra vez, los resultados son dudosos. Desde luego, el móvil del lucro funciona en un sentido: se han creado muchas empresas educativas, y se han hecho muy buenos negocios con la educación —pero no está claro que haya mejorado el nivel.

Y acaso no sea tan sorprendente. Veamos. Para una empresa, la lógica de operación es clara. Se trata de abatir costos, aumentar

productividad, aumentar rendimientos. En una escuela eso quiere decir ahorrar en instalaciones: en edificios, equipo, laboratorios, bibliotecas, reducir el número de profesores, reducir los salarios de los profesores, y recibir a un mayor número de alumnos. Nada de eso conduce a una mejor educación, y no habría por qué esperarlo. Es verdad, se supone que el mercado obligaría a gastar algo más, para estar a la altura de las otras escuelas: en la práctica, la competencia es a la baja (y el negocio con frecuencia consiste tan sólo en una oferta de estatus). En el fondo, lo que sucede es que en aspectos fundamentales una escuela no es una empresa, no puede funcionar como una empresa, a riesgo de desvirtuar su misión.

Se ha intentado durante décadas, no se ha creado ese mercado educativo. No se han producido los resultados que esperaban los reformadores. No obstante, el hecho es que la educación ya se ha privatizado en buena medida. Es cada vez menos un asunto público, y más un asunto de los particulares: el mercado, el capital humano, los incentivos.

La educación superior es un caso especial. Merece la pena prestarle atención, pero por separado.

La educación superior

En la tradición neoliberal ha habido siempre una veta populista, que mira con desconfianza a los intelectuales. La razón es bastante obvia, al menos en cuanto puede hacerse explícito: la magia del mercado depende de la ignorancia, ajusta los precios para producir resultados eficientes precisamente porque nadie pretende saber, controlar o fijar deliberadamente nada. En el mercado nadie sabe más, concurren todos en idéntica ignorancia, y por eso funciona. Otra cosa es siempre sospechosa. La fatal arrogancia de los intelectuales, en particular. A veces se va un poco más lejos. Mises es muy claro. Según su interpretación (en *La mentalidad anticapitalista*), muchos de los llamados intelectuales se suman a los enemi-

gos de la libertad no por error, no por equivocación, sino por envidia de los hombres de empresa, porque no pueden digerir un sentimiento de inferioridad respecto a ellos.

Ese anti-intelectualismo encuentra motivos sobre todo en la educación superior. Y no es extraño: vistas con alguna distancia, las universidades siempre parecen un poco torres de marfil, alejadas de las preocupaciones cotidianas de la gente, dedicadas al estudio de cosas inútiles como las églogas de Garcilaso, las formas de la vida animal en el Jurásico o el pensamiento político del siglo XVII, y dedicadas también a enseñar cosas inútiles. Desde luego, a favor de la torre de marfil se podría argumentar en los términos de Simon Leys, y decir que la superior utilidad, la eficacia de la universidad depende precisamente de esa aparente inutilidad. Pero de momento no hace falta entrar en esa discusión, es harina de otro costal.

Para el neoliberalismo, la organización tradicional de las universidades implica en el mejor de los casos una asignación poco eficiente de los recursos públicos, en el peor, un puro desperdicio. Desde luego, está la reserva con que se mira en general el gasto público, la convicción de que es necesario dejarlo reducido a lo absolutamente indispensable, porque mucho en la educación superior parece superfluo. Pero el problema de las universidades es también, y sobre todo, el de la organización, que los profesores sean funcionarios, burócratas, ajenos al movimiento del mercado, y más: que sean profesionales, con plazas definitivas, y por lo tanto capaces de hacer cualquier cosa con su tiempo, o nada, o dedicarse al estudio de alguna fruslería. La idea, ya se sabe, es que la eficiencia depende del mercado, de que haya premios y castigos, según decidan los clientes; y por lo tanto, la aspiración es introducir la competencia, los apuros y riesgos y vaivenes del mercado, para recompensar a los mejores, a los que se dedican a algo útil, es decir, algo apreciado por los consumidores.

Veámoslo un poco más despacio. El propósito se enuncia en una frase. Las universidades deben supeditarse al mercado. Eso

significa para empezar dos cosas: que la formación debe estar orientada a las necesidades del mercado, y que la investigación debe estar asociada a la demanda del mercado. En el lenguaje habitual, eso es vincular la educación o la investigación al "sector productivo". La expresión tiene varias implicaciones. Primera, que el mercado es el que debe orientar el trabajo de las universidades. Segunda, que la educación no es productiva en sí misma (de hecho, no forma parte del "sector productivo"). Aparte de eso, importa sobre todo la progresiva generalización de un nuevo lenguaje para explicar el trabajo académico: costos, valor añadido, entregables, impacto potencial, clientes, rentabilidad, que en la práctica significa la imposición de criterios no académicos. O sea, a fin de cuentas, la cancelación de la autonomía profesional (que era de lo que se trataba, por cierto).

La idea de que la educación superior, y la investigación, produjeran bienes públicos ha sido reemplazada por una lógica empresarial, orientada por la rentabilidad y la ganancia privada. Ya no se trata de lo que sirve a todos, sino de lo que es susceptible de apropiación privada, sean patentes, habilidades, modelos, escenarios estratégicos.

La transformación ha sido general. Comenzó en el Reino Unido durante el gobierno de Margaret Thatcher. El propósito explícito era aumentar la productividad de las universidades. Para eso, en primer lugar se redujo el gasto público en educación superior; a continuación, se eliminó la definitividad de las plazas, y comenzó a recurrirse sistemáticamente a contratos temporales; se redujo el nivel salarial de los profesores, y se aumentó el número de alumnos que debían atender (se pasó de una proporción de 9 a 1 en los ochenta, a una de 21 a 1 en la década siguiente); y finalmente, se creó un sistema de asignación de los fondos mediante auditorías que indujesen la competencia entre los investigadores. En Estados Unidos también se ha avanzado en la comercialización favoreciendo que los investigadores registren privadamente sus patentes, para venderlas.

En México se ha intentado mediante los sistemas de estímulos para la producción. La lógica es conocida, similar a la que se ha impuesto en el resto del mundo, consiste en que sólo una parte del ingreso de los profesores corresponda a su salario, y que la mayor parte esté asociada a la productividad, es decir, al número de cursos, número de tesis, de publicaciones. En un principio, el esquema permite aumentar el volumen del trabajo académico (medido con esos índices). El impacto a largo plazo es más discutible. Por un lado, la necesidad de registrar números crecientes de productos ocasiona una hipertrofia de los sistemas de grado y posgrado, una multiplicación del número de titulados, y del número de tesis y publicaciones, que no es necesariamente algo deseable en sí mismo. Por otro, hace mucho más difícil la jubilación, que significa perder la mayor parte del ingreso.

En general, ya se dijo, se trata de que las universidades se vuelvan más sensibles a las señales del mercado, que contribuyan a la producción, que dejen de ser estériles torres de marfil. Pero también se trata de que ellas mismas funcionen como mercados. A veces, en algunas ramas, se pueden registrar patentes, hay empresas que pagan por determinada investigación, en todas las demás se recurre a la simulación de mercados: todo consiste en identificar algo susceptible de cuantificación, para que un cliente simulado (la administración) pueda pagar mejor a quienes más producen. Eso conspira contra la lógica de la educación superior, que requiere discriminación, exigencia, altos estándares, de modo que el mecanismo tiene que complementarse con un sistema adicional de acreditación, que califique los indicadores: evaluaciones de impacto, índices de citas, jerarquías de revistas. Y el problema se traslada al siguiente escalón.

Las dificultades son conocidas. Pero hay que decir que el programa ha tenido éxito. Se ha reducido la autonomía de las universidades para definir sus tareas, y se ha reducido también la autonomía de los profesores. El precio es un incremento considerable de la burocratización: formas estandarizadas, control vertical, pro-

cedimientos rígidos, centralización, y aumento de los costos administrativos.

La burocratización neoliberal

Volveremos al tema en el capítulo siguiente, pero importa como remate decir que el proceso de privatización va de la mano con un extraordinario desarrollo de la burocracia. Puede que parezca chocante de entrada. Después de todo, la retórica neoliberal no ha hecho ahorro de adjetivos para denostar a la burocracia, y prácticamente no hay en sus filas nadie que se haya privado de pedir que se reduzca, o que se le quiten privilegios, que se le exija más eficiencia. Y bien, todo eso es verdad. Pero se refiere siempre a la burocracia pública (a determinados aspectos, reglas, formas, de la burocracia pública). Pero las empresas privadas también tienen su burocracia, tan elaborada, jerárquica, ordenancista, protocolaria y estólida como la otra. Está en la experiencia de cualquiera lo que significa cambiar de compañía de teléfonos, presentar una reclamación en un banco, o pedir ayuda al servicio de asistencia técnica de cualquier empresa de tecnología.

En lo que nos importa, el cambio no consiste en la desaparición de la burocracia, sino en una serie de cambios normativos que de hecho intensifican la burocratización del mundo, según la expresión de Béatrice Hibou.

Sólo unas cuantas líneas, para aclarar esto. Las empresas modernas son organizaciones burocráticas, tienen sus reglas, una organización jerárquica con distribución de competencias, y necesitan procedimientos formales, estandarizados, de coordinación. Para cada tramo hay indicadores, estadísticas, informes de actividad y sistemas de evaluación del desempeño —hay bibliotecas enteras sobre ello. Lo particular del momento neoliberal es que las formas de organización de la burocracia privada se hayan transportado a la administración pública.

No es difícil de explicar. Se supone que el mundo privado es por definición más eficiente que el público, puesto que ha aprendido a operar bajo la presión del mercado. De donde se infiere que la burocracia pública podría ser más eficiente si adoptase las formas de organización de la burocracia privada. Porque se supone que el saber administrativo, siendo puramente formal, es infinitamente transportable. Es el momento de una nueva clase de profesionales de la administración, poseedores de una nueva ciencia de todo.

Las instituciones públicas no son empresas. No compiten en un mercado, no se orientan por la ganancia, no son productivas en el sentido normal de la palabra. Se tiene que recurrir por eso a la elaboración de indicadores que puedan servir como representaciones de la producción, y a partir de ahí se diseña un sistema de auditorías, para verificar que se cumple con las metas. Significa normalmente añadir nuevas capas de burocracia. El resultado es la extensión de una "cultura de la auditoría", y el desarrollo de una importante industria de la cuantificación. Las exigencias de eficiencia, resultados, productividad, producen incesantemente criterios de evaluación, estándares, índices, que hacen que los expertos en auditorías se vuelvan indispensables.

Aclaremos. La mayor parte de los indicadores se producen exclusivamente para efectos de la auditoría, es decir, no tienen ninguna relevancia para las tareas sustantivas. Son diseñados, integrados, evaluados, por profesionales de la gestión, que no tienen por qué saber ni de purificación de aguas, ni de medicina ni de radiodifusión, pero son capaces de auditar hospitales, emisoras de radio o plantas de potabilización. Con un matiz: cada vez es más importante que las auditorías sean externas, de ser posible privadas, e internacionales. Y así ha surgido un mercado global de la evaluación, surtido por empresas dedicadas a la verificación de cuentas y el diseño de buenas prácticas.

Es claro que la Norma ISO-9001 no garantiza la calidad del servicio en nada, ni los principios de contabilidad GAAP (*Generally*

Accepted Accounting Principles) garantizan que no vaya a haber fraudes (la empresa ENRON, por ejemplo, cumplía muy bien con todos los criterios formales). Lo que importa es el gesto. En términos sustantivos lo que se ha hecho es crear una industria de la influencia, de la credibilidad, que progresivamente reemplaza a los mecanismos tradicionales de control, y que en la práctica implica la privatización de la política (diagnóstico, estrategia, indicadores, evaluación —todo se puede subcontratar). La eficacia exige cada vez más un ejercicio técnico, normalizado, estándar, y al final un ejercicio privado del poder político. Es el final del viaje.

8. EL ESTADO NEOLIBERAL

El programa neoliberal necesita al Estado, ya se ha dicho bastante. Y un Estado no puramente defensivo, sino activo, incluso beligerante, que sirva como instrumento en el proceso de privatización, que no es sencillo. Algo más: necesita que la operación misma del Estado responda al mercado, y necesita también que el mercado esté protegido de la inercia de las instituciones democráticas. Esto tiene ya más interés, porque no es obvio.

La forma del nuevo Estado

Parte fundamental del programa político neoliberal consiste en situar las decisiones básicas sobre la economía fuera del juego democrático. Fuera de la política, de hecho. La formulación clásica es de Hayek. Es más o menos como sigue. Las mayorías no son confiables, no se puede contar con ellas para proteger la libertad: en particular, la libertad económica estará amenazada siempre que exista una asamblea democrática, un gobierno democrático, porque los perdedores querrán emplear el poder político para redistribuir la riqueza. Y eso no es una posibilidad remota sino un dato, consecuencia del funcionamiento del mercado, y de la democracia. Pero no sólo se rechazan los resultados, sino la operación misma del mercado; sigue Hayek: la competencia implica siempre que un número limitado de personas obligue a la mayoría a hacer algo que le desagrada, sea trabajar más, alterar sus hábitos, o desarrollar sus actividades con mayor

tenacidad o atención. Si puede, la mayoría se resistirá, y tratará de evitarlo.

Eso significa que un régimen democrático ilimitado es incompatible con la libertad. Concretamente, un régimen democrático con capacidad para intervenir en los asuntos económicos, es incompatible con el funcionamiento normal del mercado, es decir, con la libertad.

Por eso es necesaria una constitución económica inalterable, que ponga las reglas básicas fuera del alcance de las mayorías. Según quien las defina, esas reglas básicas pueden ser muchas. Las que permiten la existencia del mercado, para empezar. También las que ponen límites a la política económica. En los últimos treinta años, se han incorporado a la constitución en casi todas partes instituciones y normas muy concretas. Por ejemplo, la obligación de mantener un presupuesto equilibrado, con déficit cero, o casi cero; o el funcionamiento autónomo del banco central, responsable de la emisión de moneda, del control de la inflación, para que nada de todo eso esté sujeto a los vaivenes de la política.

La otra tarea del Estado neoliberal consiste en crear mercados. Y debe entenderse en un sentido literal. En ocasiones, basta con que se elimine alguna restricción religiosa, tradicional, política, ambiental, para que determinada clase de bienes pueda circular y se integre en un mercado (el petróleo, las playas, el cuerpo humano). Pero otras veces habrá efectivamente un acto de creación, directo.

El Estado crea un enorme mercado de bienes y servicios cuando compra lo que necesita para su operación ordinaria, desde papelería hasta muebles de oficina, libros de texto, automóviles, programas informáticos, lo que sea. Pero el Estado también crea un nuevo mercado cuando decide privatizar, sacar a concurso, un servicio para el que no puede realmente haber competencia: el transporte urbano, la recogida de basura, la administración de prisiones; en esos casos, lo que hace el Estado en realidad es simular un mercado, en que él es el único cliente —es

decir, que es en realidad un intermediario, a nombre de los usuarios finales.

Otro caso hay, que ya mencionamos: la creación de mercados de servicios de salud y educación. No hace falta insistir. En ambos casos, la dinámica del mercado depende de que el Estado pague por los servicios, ya sea que pague a través de los particulares, mediante vales o cosa parecida, o que lo haga directamente a las empresas mediante subsidios, del modo que sea. La competencia es posible porque el Estado fabrica la demanda.

Pero no se trata sólo de producir mercados, sino de borrar las fronteras. El culto al mercado obedece a muchas razones, hemos visto algunas. Entre ellas, una profunda desconfianza hacia los funcionarios públicos. A eso responde la nueva idea de la administración, que debe estar inmersa en el mercado.

Volvamos un poco atrás. Incluso antes de llegar al poder, antes de intentar poner en práctica su programa, Margaret Thatcher sabía que el servicio civil británico iba a ser uno de los principales obstáculos. Todo en la cultura, en el modo de vida de los funcionarios los alejaba de la lógica del mercado, ya hablamos de ello. Los hechos iban a darle la razón en eso. En 1982, en el programa de acción inmediata (el llamado Reporte Westwell) para poner en práctica el plan de 1977, John Hoskyns lo puso en blanco y negro: "necesitaremos, decía, un poderoso cuadro de asesores especiales, que piensen en términos de mercado, para revertir el daño causado en los últimos treinta años por un *establishment* sometido al lavado de cerebro corporativista". Y así lo intentó Thatcher. Su equipo más cercano estaba formado por miembros de las fundaciones y los centros de estudio neoliberales (enemigos de ese *establishment* del servicio civil).

Por supuesto, esa era una solución local, de coyuntura, para dar el golpe de timón. En los años siguientes, se desarrolló en todo el mundo una nueva manera de mirar la administración pública, nuevos sistemas de reglas para normalizar esa otra orientación. Algo hemos visto ya más arriba, acaso no sobre repetir el argumento, para darle un poco más de amplitud.

La desconfianza hacia los funcionarios públicos se recrudeció con la experiencia de los setenta, pero venía de lejos. Igual que en otros muchos campos, el neoliberalismo tenía una explicación, y una alternativa de una simplicidad abrumadora: el mercado. Delegar funciones, subcontratar, buscar la asociación con empresas, y sobre todo adoptar las formas de organización del sector privado.

En los años noventa adquiere cuerpo algo parecido a una teoría de la administración, a partir de enfoques más o menos inconexos, conjeturas, ensayos. El conjunto es lo que se llama la Nueva Gestión Pública. No es un sistema conceptual completo, consistente, no está claro que haya tenido una vida muy larga, pero su mirada es muy reconocible. La idea que le sirve de punto de partida es que no hay diferencias significativas entre la administración del sector público y la del sector privado. Ambas obedecen a una misma lógica, admiten la misma clase de racionalización.

El primer paso consiste en liberar a los administradores del control de los líderes políticos, y de todas las servidumbres y limitaciones que impone la política. A continuación, se puede establecer un mecanismo de evaluación a partir del desempeño, de modo que los funcionarios rindan cuentas en los mismos términos que cualquier empleado en una empresa, y se puede imponer una nueva actitud, un "ethos" de servicio al cliente. Desde luego, para conseguir eso es necesario eliminar el sistema de la burocracia pública: plazas fijas, definitividad, escalafón, ascenso por antigüedad, e imponer entre otras cosas un régimen de remuneración flexible, que sirva para ofrecer incentivos.

Aclaremos en un paréntesis que la homologación de los dos campos implica de hecho la superioridad de la administración del sector privado, porque sigue las señales del mercado, y no está sujeta a las irracionalidades de la política. Tarde o temprano, por ese camino se llega a la idea de que los empresarios son personalmente superiores a los funcionarios: mejores, más competentes, más capaces, porque tienen el sentido de la responsabilidad y la iniciativa, la energía que pide el mercado. Si a eso se le suma,

cosa natural en los años noventa, y de ahí en adelante, la desconfianza hacia políticos, funcionarios y burócratas, pronto resulta que la mejor carta de presentación, la mejor credencial para ocupar un puesto público es no haber ocupado antes ninguno.

La misma panoplia de ideas está detrás de lo que se conoce como el enfoque de la "gobernanza". En contraposición al viejo modelo de un Estado jerárquico, de autoridad vertical, centralizada, se trata de imaginar al Estado como "facilitador", en una relación con la sociedad mucho más horizontal, hecha a base de subcontrataciones, formas de co-producción, asociaciones público-privadas, donde se rindan cuentas a través de la calidad del servicio (la definición de la Real Academia es casi un programa político, un indicador del predominio del idioma neoliberal: "Gobernanza, 1. Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo *un sano equilibrio* entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía"; yo subrayo lo de "sano equilibrio").

No hace falta insistir más, creo. El tema es bastante conocido. Sí interesa subrayar que los nuevos enfoques comparten una visión despolitizada y profundamente burocratizada de la política, porque en ellos las funciones soberanas resultan casi insignificantes. El Estado es fundamentalmente una empresa que ofrece bienes y servicios: carreteras, seguridad, educación, servicios médicos, a veces agua potable, documentos de identidad. Los problemas que plantean la producción y distribución de esos servicios son iguales a los que enfrenta cualquier empresa, asuntos sobre todo técnicos, que tienen que ver con costos, calidad, distribución. Llevadas las cosas al extremo, la política casi se disuelve, la representación no es otra cosa que la agrupación de clientes que demandan cierta clase de servicios, ciertos niveles de calidad, mejores precios.

En resumen, digámoslo de nuevo, no desaparece la burocracia, sino que se transforma. Mediante las nuevas fórmulas lo que hay es un nuevo modo de desplegarse el poder del Estado: privatizado.

De camino hacia una teoría del Estado

A esa idea empresarial del Estado no le cuadran las explicaciones habituales del proceso político, ni las formas tradicionales de legitimación de la autoridad. Al elaborar conceptualmente la administración pública como administración sin más, se hace desaparecer su fundamento. Si el interés público es por lo menos dudoso, si la representación no es más que organización de consumidores, si no hay más que individuos que maximizan utilidad, entonces ni la soberanía ni el pueblo, ni la historia, ni la nación, sirven para explicar el ejercicio del poder político. Y todo tiene que explicarse de nuevo.

Las teorías neoliberales del Estado y del derecho tienen en general menos notoriedad que las explicaciones económicas; parecen básicamente ejercicios especulativos, la mayoría bastante endebles. Importan por varios motivos. Para empezar, revelan el modo en que el sentido común, el idioma normativo vigente en el espacio público ha sido transformado por el movimiento neoliberal. El problema que se plantean consiste en explicar el Estado, y justificar la autoridad del Estado, pero sin el recurso del interés público, ni la Soberanía Popular, ni la identidad nacional ni nada parecido. Y explicar el derecho de modo que sea sobre todo el derecho de los particulares, que conciertan en el mercado.

La dificultad inicial estriba en que buena parte de los esfuerzos teóricos, y políticos, del neoliberalismo se dirigen a desacreditar los recursos de legitimación del Estado (de mucho de lo que hace el Estado, y de las razones que se da para hacerlo). Sus análisis dicen que la intervención es ineficiente, pero también injusta. En todo caso, carente de fundamento. Porque no hay ni interés público ni comunidad, ni otra cosa que una masa uniforme de individuos racionales que tratan, cada uno por su cuenta, de obtener el máximo beneficio posible. Sobre esa base, es difícil justificar siquiera la existencia del Estado, salvo en los términos del hobbesianismo más crudo, o entender la mayor parte de los fenómenos

políticos, que no se reducen fácilmente a la maximización de nada, ni permiten suponer conductas racionales ni intercambios.

El nudo de las ideas neoliberales, como no podía ser menos, es la identificación de la política y el mercado. No existe otra motivación, sino la utilidad, ni otra estructura del comportamiento. El resultado es que la distinción entre una cosa y otra se vuelve borrosa.

En un primer momento, en la obra de Mises, en los años veinte, la identificación es puramente ideológica. Así, insiste machaconamente en que el capitalismo es en realidad una "democracia económica", una "democracia de los consumidores", etcétera. Pero no hay ninguna clase de análisis, ni una construcción conceptual que justifique las frases. No es más que un recurso retórico, imaginado para disimular las desigualdades, haciendo del mercado un ámbito de igualdad (por cierto: hay quien propone todavía la identificación en esos términos, y es igual de arbitraria que hace un siglo, pero no deja de tener alguna eficacia). En cualquier caso, decir que el mercado es una democracia, o que es como una democracia, no es más que demagogia.

Es más interesante, más fructífero, el camino inverso, es decir, el proceso de asimilar la democracia, y la política en general, al mercado. O sea, poner las cosas al revés: no que el mercado sea como la democracia, sino que la democracia es como el mercado. Acaso el primero en proponer formalmente algo así haya sido Joseph Schumpeter, a principios de los años cuarenta. La idea es muy simple. Es posible entender a los políticos como si fuesen empresarios, a los electores como si fuesen consumidores: aquellos quieren maximizar su ganancia en votos, estos quieren maximizar la utilidad de su voto. No es un mercado sino metafóricamente, y Schumpeter no insiste en la analogía, ni trata de derivar consecuencias de mayor alcance. Es importante, sin embargo, que en el camino haya desaparecido prácticamente la posibilidad del interés público, que ya no hace falta para la explicación. No hay más que individuos que persiguen su interés particular, y con eso se explica la política.

La primera formulación de una teoría económica de la democracia fue la de Anthony Downs, de 1957 (*An Economic Theory of Democracy*). Ya no es sólo una metáfora, sino un enfoque analítico. Downs propone un modelo en el que, dadas determinadas condiciones, es posible aplicar la teoría económica (de molde neoclásico, se entiende) para entender los procesos de decisión política. Su modelo supone ciudadanos, derechos ciudadanos, elecciones, partidos políticos, reducido todo a los términos de la microeconomía. A partir de ahí, imagina que individuos racionales, con preferencias completas, transitivas y consistentes, escogerán al partido que les permita maximizar su utilidad. Introduce una precisión que tiene interés: en el mercado político se tratará fundamentalmente de una "utilidad ideológica" que se puede representar gráficamente como un eje derecha-izquierda, es decir, comunismo-libertad. Se derivan muchos corolarios. Si las preferencias de la mayoría de los votantes se concentran en el centro del gráfico, lejos de los extremos, los resultados serán pacíficos, los partidos competirán por ocupar el centro, y se harán cada vez más moderados; si los votos se distribuyen en los dos polos, a derecha e izquierda, será difícil el consenso.

No hay nada muy sorprendente en las conclusiones de Downs. Dados los supuestos del modelo, los resultados son siempre previsibles. El movimiento real de la política, por el que se forman los partidos, las identificaciones ideológicas, las instituciones, los procesos electorales, todo eso tiene que ser tomado como externo, anterior, dado, puesto que es imposible de explicar económicamente.

El siguiente paso corresponde a la teoría de la regulación, de George J. Stigler, de los años sesenta y setenta. Está pensada abiertamente para demostrar que la regulación gubernamental es perniciosa. Es más o menos así. El modelo supone que los partidos políticos son empresas que ofrecen paquetes regulatorios, en un campo en el que varios grupos organizados compiten por obtener la regulación que les sea más favorable. De un lado y otro, no hay sino el intento de maximizar utilidad mediante la mercancía específica del mercado político, que es la regulación. Stigler imagina

una especie de subasta, con diferentes postores: cada quien invertirá según lo que espere ganar con la regulación; normalmente el grupo que es objeto de la regulación es quien tiene un interés mayor en influir sobre ella, y por lo tanto es quien está dispuesto a invertir más para modificar la actitud de los representantes. El resultado es que la regulación normalmente favorecerá a los grupos regulados.

Es dudoso que el comportamiento político en general pueda explicarse de esa manera (con precaución, la Academia Sueca decía, al otorgarle el Premio Nobel, en 1981, que era "demasiado pronto para evaluar el verdadero alcance" de su teoría). Y salvo en una versión muy estilizada del sistema político estadounidense, es difícil imaginar ese mecanismo de traducción del interés en dinero, y del dinero en regulación. Ahora bien, la utilidad ideológica del esquema es indudable.

Hasta ahí, lo que hay aparte de la retórica de Mises sobre el mercado es el intento de explotar los modelos de la microeconomía neoclásica, darles otros usos, y el intento sistemático de deslegitimar la acción política como tal —es decir, como otra cosa que no sea sólo negocio. Queda siempre por explicar la existencia misma del Estado. En eso, ya en pleno auge del neoliberalismo, destacan los intentos de James Buchanan y Mancur Olson.

El estado de naturaleza, la naturaleza del Estado

Buchanan se atrevió con la filosofía política en 1975, en *Los límites de la libertad*. No es una obra revolucionaria, no ha tenido una posteridad muy brillante. Pero el ejercicio no deja de tener algún interés. La producción anterior de Buchanan sencillamente suponía la existencia del Estado y del derecho. El problema es que a partir de sus premisas, si se toman en serio, el Estado es sumamente improbable, incluso la sociedad resulta difícil de explicar —es lo que se propone resolver.

Tiene claro que el intercambio en el mercado supone la existencia de un conjunto de derechos individuales, empezando por el derecho de propiedad. Y alguien que pueda garantizarlos. De modo que se propone explicar el origen del derecho, y por esa vía el origen del Estado, a partir de un modelo de elección racional, o sea, que busca establecer el proceso lógico por el cual individuos racionales, egoístas, maximizadores, podrían llegar a un acuerdo para definir sus derechos, y el modo de protegerlos. No tiene muy claro, en todo caso no piensa que tenga importancia la forma propiamente política que pueda resultar de ese hipotético acuerdo: para efectos de su argumentación, dice, "individualista, contractualista, constitucionalista y demócrata son términos intercambiables, que significan esencialmente lo mismo". De modo que procede sin pararse en detalles así, que se le antojan insignificantes.

El propósito del modelo es claro. Para lograr vivir juntos, dice Buchanan, los hombres tienen que llegar a un acuerdo que imponga límites a la libertad individual, es decir, necesitan algo parecido a un contrato, que permita a cada quien lograr sus propios objetivos. La premisa implícita es que los hombres podrían no vivir juntos, que no lo harían si no les resultara rentable, y que deciden hacerlo entonces de manera individual, racional, deliberada: calculada. Esto es en teoría, por supuesto, no piensa que nadie vaya a abandonar realmente la sociedad porque no le convence el contrato. Pero no es trivial, porque es el único recurso teórico posible para explicar la existencia del Estado (y el derecho, y la sociedad misma) sin abandonar sus postulados metodológicos, tiene que ser una elección libre, que muy bien podría revocarse. Por otra parte, también es posible una lectura ideológica, en el sentido estrecho de la palabra, de ese punto de partida: dado que efectivamente vivimos juntos, debe ser porque la sociedad permite a cada quien conseguir sus objetivos individuales. Sólo resta demostrar cómo.

En un párrafo muy revelador, Buchanan explica que su intención no es normativa. Dice que, como individualista que es, no

pretende decir lo que debe ser; y que por eso limita su análisis a lo que puede observar.

No obstante, en lo que sigue no hay más que modelos, mundos de juguete como los de la microeconomía neoclásica. Toma como punto de partida el intercambio económico, porque el libre mercado ofrece el alcance máximo de la libertad individual en su sentido más básico —y por eso es el arquetipo de la "anarquía ordenada". No se hace muchas preguntas ni plantea ninguna duda fundamental, se trata de intercambiar sandías (se supone que sandías por dinero, aunque eso tampoco se dice). Nada más simple. Pero advierte que en cualquier mundo imaginable puede haber conflictos, porque puede haber desacuerdos, y por eso hacen falta los derechos individuales.

Omite deliberadamente cualquier discusión sobre los derechos de propiedad. Pero sí dice que el comercio eficiente depende de una identificación clara de los derechos individuales, en especial los de propiedad. El nudo de su argumento es como sigue.

Consideremos, dice Buchanan, un mundo sencillo de dos personas, que quieren ambas consumir un bien escaso X. Las dos partes tienen incentivos para arrebatar a la otra el bien X. Y por lo tanto, ambas tienen que destinar una parte de sus recursos a protegerlo. La observación racional, sin embargo, les lleva a descubrir que ese gasto en defensa es un desperdicio, y que ambos estarían mejor si llegaran a un acuerdo con respecto a sus derechos. Sigue: "es apropiado decir que esta es una base genuina para el surgimiento de los derechos de propiedad".

Es un argumento puramente especulativo. No tiene como sustento ninguna clase de información histórica ni antropológica, ningún dato. De hecho, no es fácil entender por qué imagina Buchanan que lo que hace es observar, si no hay en el libro ninguna observación. Ni en qué sentido piensa que su elaboración no sea normativa. Es posible que piense, no lo dice, que la economía (neoclásica) verdaderamente observa la realidad, o sea, que los modelos cuentan como observación de la realidad. Y también es

posible que piense que su modelo es realista, puramente descriptivo, porque supone que los seres humanos son egoístas, calculadores, racionales, y piensa que en eso no hay ninguna clase de valoración. Piensa que es un hecho —y lo refrenda el sentido común de la época, la idea vigente de la Naturaleza Humana.

No tiene mayor interés seguir el resto de sus argumentos. Pero el libro importa como indicio. El neoliberalismo, el caso de Buchanan es ejemplar, puede justificar la existencia del Estado para garantizar el pacífico disfrute de los derechos de propiedad, y para facilitar el intercambio, pero prácticamente para nada más.

Veinticinco años después Mancur Olson trató de explicar la génesis del Estado, y de algunos de los límites del poder del Estado, pero comenzando por el otro extremo, es decir, tomando como punto de partida la existencia de la autoridad. El argumento ha sido muy popular y con razón, porque es ingenioso.

La fama de Olson se debe sobre todo a su análisis de la lógica de la acción colectiva, de la que hablamos unas páginas más atrás. En resumen apretadísimo, si hace falta una acción concertada, y la participación anónima de mucha gente, para conseguir un bien colectivo, que podrían disfrutar todos, lo más probable es que no se consiga. Porque lo racional para cualquiera es evitarse el costo de participar, y parasitar la movilización de los demás. Ahora bien, contra lo que supone el modelo, el hecho es que la acción colectiva se da con frecuencia, y se producen bienes públicos. Eso no induce a Olson, ni a nadie, a poner en duda el modelo o su utilidad, sino que abre el camino para toda una serie de especulaciones sobre los motivos de la participación.

Poder y prosperidad, del año 2000, es más ambicioso. Porque se propone precisamente lo que dice el título: explicar el poder, el Estado, el derecho, el orden económico, el desarrollo. Y las causas de la prosperidad.

Olson quiere explicar el desarrollo. Le interesa entender por qué unas economías son ricas, Bélgica por ejemplo, y otras pobres, el Congo por ejemplo. Piensa que es fundamentalmente un pro-

blema de incentivos, del diseño de las instituciones. La originalidad de su enfoque, en comparación con otros economistas, es según él que toma como eje, y como punto de partida, la lógica del poder: necesitamos, dice, desvelar qué induce a actuar a quienes detentan el poder y de qué manera y por qué obtuvieron ese poder. Comienza por mirar los incentivos que tienen para actuar de un modo u otro quienes están en el poder, suponiendo que sean individuos racionales y egoístas, y se concentra en la coerción, como lo propiamente político. En sus términos, la delincuencia presenta la imagen primordial de la coerción, y por eso se puede emplear como metáfora para hablar de cualquier forma de poder.

Para entrar en materia, especula sobre los efectos del robo en una sociedad, y sobre el comportamiento de una imaginaria familia mafiosa que vende protección. La novedad está en el desarrollo de la metáfora, convertida en modelo. Imagina Olson un "bandido estacionario", que monopoliza el robo en un territorio, pero que es un individuo racional, egoísta, calculador, que quiere maximizar sus ingresos. La posición monopólica transforma los incentivos del bandido, porque transforma sus expectativas a largo plazo: le lleva a reducir el porcentaje que arrebata a cada víctima, para poder robarle otra vez; le induce también a asegurarse de que sus víctimas tengan motivación para seguir produciendo, para tener más que robar; pero además es un estímulo para invertir algo de su riqueza en bienes públicos para aumentar la productividad, puesto que si mantiene la "tasa maximizadora del saqueo impositivo", se beneficia de cualquier aumento en la producción.

El modelo no remite a ningún comportamiento real, no está sostenido por ninguna clase de información histórica. Es sólo un ejercicio lógico en una sociedad de juguete, como las de la microeconomía, en la que el bandido tiene finalmente un incentivo para coronarse rey, y convertirse en autócrata —porque es la alternativa que ofrece el juego, nada más.

El salto argumental se produce insensiblemente, de un párrafo a otro. En uno está hablando del bandido imaginario de su mode-

lo, y en el siguiente afirma: "los gobiernos de grandes poblaciones normalmente han surgido debido al egoísmo inteligente de quienes tienen mayor capacidad de violencia". Y sigue: "a veces, incluso sostienen que gobiernan por derecho divino". Es decir, da por hecho que históricamente ha sido así, que los primeros gobiernos han sido monarquías, que han surgido por la voluntad de un bandido racional y calculador. Menciona de pasada las conquistas del rey Sargón, del imperio Acadio (que ni era un bandido ni decidió convertirse en rey), y continúa especulando sobre las consecuencias lógicas —según su modelo—que tiene el cambio cuando un bandido errante se asienta, y se nombra a sí mismo rey.

En un párrafo menciona, mezclados, como autócratas todos ellos, a Imelda Marcos, Fidel Castro, los constructores de Versalles y del Taj Mahal, Hitler y Stalin. Un lector poco atento puede quedarse con la idea de que efectivamente los reinos se han fundado de esa manera, que han sido obra de bandidos estacionarios; y puede que incluso se quede con la impresión de que Olson lo ha demostrado, con ejemplos. Lo interesante es que el propio Olson considera que tiene un fundamento sólido para elaborar un argumento general sobre el origen del Estado: "el modelo de una autocracia que acabamos de exponer, dice, muestra que el interés exclusivo de todo autócrata en la sociedad [su interés en ser el único parásito de la riqueza] limita la extensión de su pillaje impositivo".

Es claro que el modelo no muestra nada, más que lo que se había puesto en las premisas. Si suponemos que quien gobierna es un individuo, que manda por sí y ante sí, porque es el más fuerte; y suponemos que es egoísta, racional, previsor, y que quiere maximizar su renta a largo plazo; y suponemos que funciona como bandido estacionario, y roba lo que llamamos impuestos, pero roba poco de una vez para seguir robando más tiempo; en fin, si suponemos un autócrata que tiene interés en limitar su pillaje, descubriremos que tiene interés en limitar su pillaje. En todo caso, ninguno de los supuestos es ni remotamente realista. El bandido, el rey y el reino son como los de los cuentos infantiles.

El ejercicio demuestra, eso sí, que Olson era un hombre ingenioso. Pero lo importante no es eso, sino que ofrece una imagen sumamente poderosa, muy útil para el repertorio neoliberal: el Estado como bandido, los impuestos como una forma de robo. El argumento resulta persuasivo porque confirma los prejuicios de los lectores, nada más. Pero el ejercicio no es trivial, porque no son triviales las implicaciones que tiene.

En el resto del libro hay una larga discusión sobre el derecho, el Estado y el crecimiento económico, con especial énfasis en el régimen soviético. Son importantes sus conclusiones, dos de ellas. Primera: las sociedades con mayor ingreso per cápita, las democracias desarrolladas, son aquellas en que los derechos individuales están mejor protegidos. Segunda: en la mayoría de los países las rentas son bajas porque sus habitantes no tienen garantizados esos derechos básicos. Los derechos que le parecen indispensables, aparte de la propiedad, son el derecho a obtener beneficios desproporcionados si el azar los ofrece, el derecho a exigir el cumplimiento forzoso de los contratos, y el derecho de los acreedores a embargar la propiedad de sus deudores. Y lo que viene a decir es que incluso un bandido, el bandido de su cuento, si es racional y sabe lo que le conviene terminará ofreciendo precisamente esos derechos. Que son los que garantizan el desarrollo.

La claridad del argumento depende de que se suprima enteramente el contexto, y se ponga la historia entre paréntesis. De otro modo, resulta por lo menos extraño el nexo causal que propone Olson, que hace que el desarrollo dependa de los derechos. Veamos: sucede efectivamente que en los países ricos haya una mayor capacidad institucional y mejor garantía de algunos derechos, pero eso no dice que sean ricos como consecuencia de esa capacidad institucional, o de la protección de esos derechos. No parece la mejor explicación de por qué Bélgica es rica, y el Congo es pobre, por ejemplo. Pero enderecemos el relato, volvamos al Estado.

El Estado espontáneo: derecho, legislación y libertad

Empecemos de nuevo por el principio. El programa neoliberal necesita al Estado, y necesita especialmente el derecho, una clase particular de derecho. Pero no es fácil justificarlo en los términos del programa. Como otras muchas veces, en otros temas, Hayek ofrece la solución paradigmática, en un marco un poco más amplio que el de los modelos de microeconomía.

En la clasificación básica que emplea Hayek para explicar la superioridad del mercado, que distingue entre órdenes espontáneos (*cosmos*) y órdenes artificiales (*taxis*), parece claro que el Estado, y el derecho, son artificiales, creados. O sea, que caen de lado equivocado de la ecuación. Por eso hace falta "naturalizarlos" de alguna manera. Es lo que intenta Buchanan con su modelo del comercio de sandías en el estado de naturaleza. Hayek lo hace por otro camino (con variaciones, el tema está en toda su obra, desde *Los fundamentos de la libertad*, de 1960; el desarrollo más extenso, en *Derecho, legislación y libertad*, cuyos tres volúmenes se publicaron entre 1973 y 1979).

El problema que se plantea no es la existencia del Estado, sino sus límites. No la existencia del derecho, sino su contenido. Y viene a decir que hay cierta clase de derecho que respeta la espontaneidad de la vida social, un derecho que es casi espontáneo en sí mismo. Importa verlo con mínimo detenimiento. Según su explicación, todo orden obedece a un esquema normativo, es decir, a un conjunto de reglas, también los órdenes espontáneos: la formación de cristales por ejemplo, o el funcionamiento de los átomos, siguen reglas —obedecen a un patrón, que implica regularidades. Igual sucede con la sociedad. Es un orden espontáneo, porque nadie se ha propuesto nunca crear sociedad, y es un orden improbable pero no azaroso, puesto que sólo se mantiene "si por algún proceso de selección surgen normas" capaces de orientar el comportamiento de modo que se favorezca la convivencia.

El gobierno hace falta para garantizar el debido respeto a esas normas (la contradicción es pequeña, pero se nota). Es decir, que no son del todo naturales, ni se cumplen con perfecta espontaneidad. Pero la diferencia fundamental entre órdenes espontáneos y creados consiste en lo siguiente. Las normas que rigen una organización (*taxis*) son en realidad órdenes, dictados, requieren la ejecución de determinadas tareas, tienen un contenido concreto. Mientras que las normas de los órdenes espontáneos (*cosmos*) son abstractas, universales, generales, y no miran a un fin concreto, sino que permiten que cada uno de los miembros que componen el conjunto persiga sus propios fines.

Dicho de otro modo, hay determinada clase de normas que pueden ser tomadas como si fuesen naturales. Porque no son órdenes concretas dictadas por una persona, con un plan específico en la cabeza, sino orientaciones generales, que producen regularidades —como la formación de cristales.

Aquí interesa abrir un pequeño paréntesis. No lo menciona Hayek nunca en este contexto, pero la distinción es muy similar a la que había establecido Michael Oakeshott entre "telocracia" y "nomocracia", en sus conferencias de la London School of Economics, de los años sesenta. En términos muy simples, la *telocracia* es el gobierno orientado por una finalidad concreta, implica decisiones sustantivas, distribución de recursos y asignación de tareas, para conseguir un objetivo predeterminado. La *nomocracia*, en cambio, es el gobierno mediante la ley, mediante normas generales, abstractas, indiferentes hacia los fines concretos —de modo que cada individuo pueda definir sus propósitos. En un caso importan los fines colectivos, y en el otro importan las normas, no lo que el gobierno hace sino cómo lo hace.

La distinción tiene un sentido polémico muy concreto. Porque según Oakeshott, el Estado de Bienestar ofrece el ejemplo paradigmático de la *telocracia*, puesto que gobierna mediante un derecho particularista, discrecional, sustantivo, que decide cómo se han de distribuir los recursos, y que beneficia a individuos y

grupos sociales concretos, en detrimento de otros, para conseguir un objetivo predeterminado. La alternativa es el orden neoliberal, la *nomocracia*, que supone una primacía absoluta de las normas (*the rule of law*). En ese plano, según el argumento de Oakeshott, el Estado de Derecho (abstracto, universal, indiferente a los fines) es lo contrario de la planeación (concreta, sustantiva). Y por esa vía, puede afirmar que el Estado de Derecho respeta la espontaneidad social, porque no impone un propósito material definido.

Hayek da otra vuelta de tuerca al argumento con un motivo moral. La intervención del Estado para corregir el funcionamiento espontáneo del mercado no sólo es ineficiente, sino injusta. Porque cualquier forma de planeación es por definición coercitiva, en la medida en que requiere la intervención deliberada de individuos concretos que imponen su voluntad sobre otros.

La exposición más completa y más consistente de las ideas jurídicas de Hayek está seguramente en la obra de Bruno Leoni, *La libertad y la ley* (1961). El eje es una transposición directa de la dicotomía de lo espontáneo y lo artificial, que equivale a la oposición entre Derecho y Legislación. La idea central, casi única, del libro de Leoni es que la Legislación, como artificio, representa la mayor amenaza para la libertad individual (Leoni, por cierto, jurista, fundador de la revista *Il Politico*, fue presidente de la Mont Pélerin Society).

La oposición tiene una historia, apuntada ya por Hayek. En el origen, esto es en el mundo clásico, el Derecho era producto de la costumbre y obligaba por igual a todos, a gobernantes y gobernados y nobles, y quien fuese; y los juristas, como los jueces, se limitaban a reconocer que la costumbre había establecido espontáneamente como justo. A partir del siglo XIII, en casi toda Europa comenzó a entenderse la ley como una decisión voluntaria, irrestricta, deliberada, soberana, por parte del gobernante: el rey dictaba la ley. Y así surgió, de la mano de la moderna idea de soberanía, la idea de la Legislación que habría de prevalecer en todas partes, salvo en Inglaterra. La interpretación es muy discutible, históricamente no se sostiene, pero sin duda es atractiva.

En la definición de Bruno Leoni, a diferencia del derecho que es un resultado espontáneo, impensado, la Legislación es normalmente producto de una asamblea, que imagina, diseña e impone reglas concretas para organizar la vida social. Entre otras cosas, el argumento es interesante porque explica muy claramente los motivos para desconfiar de la democracia.

Según Leoni, en su origen, en su naturaleza, en su operación, en sus consecuencias, la legislación es equiparable al sistema de planificación central de la Unión Soviética, porque en ambos casos las decisiones relevantes las toma "un puñado de directores". La lógica es la misma, la objeción fundamental es la misma también. La economía planificada no puede funcionar porque no hay el mecanismo del precio para conocer la oferta y la demanda; pues bien, lo mismo sucede con la legislación, porque no es posible conocer los intereses, propósitos, ideas, ni lo que consideran justo o deseable todos los miembros de la sociedad. Del mismo modo que ningún director puede decidir sensatamente lo que se debe producir, ningún legislador puede establecer por sí mismo las normas que deben regular la conducta de todos.

Pero además, la legislación refleja tan sólo la voluntad de una mayoría coyuntural en un comité de legisladores, que no son necesariamente más cultos ni más ilustrados que los disidentes. O sea, que la legislación es siempre una forma de coerción, y es incompatible con la libertad, porque implica que la voluntad de unas personas concretas —los legisladores—se imponga sobre todos los demás. La idea es consistente con las interpretaciones económicas de la democracia, pero va más allá. La legitimidad democrática depende de la identificación entre representantes y representados. La deslegitimación del sistema, en el programa de Bruno Leoni, resulta de romper ese vínculo: en el poder legislativo lo que hay son personas concretas, otras personas que quieren imponerme su voluntad. Nada más.

En resumen, la Legislación es incompatible con la libertad. La alternativa es el Derecho, o sea, según Leoni, la aplicación espontánea de normas de conducta que no han sido creadas mediante

un procedimiento legislativo. El derecho no se promulga, sino que se descubre. Es el resultado de una colaboración continua y fundamentalmente espontánea entre los jueces y los juzgados, para descubrir cuál es la voluntad del pueblo. La descripción crasamente escéptica de los legisladores, que son una pandilla de ignorantes, abusivos, contrasta con la idea de los jueces, que vienen a ser casi científicos, desapasionados buscadores de la verdad. Es un recurso retórico, pero indispensable para dar verosimilitud al argumento (que no tiene ninguna base histórica).

En particular, importa subrayar las consecuencias económicas. Leoni insiste, una y otra vez: el mercado libre no es compatible con un régimen en que la facultad legislativa está concentrada en las autoridades políticas; en realidad, sólo puede desarrollarse plenamente en los sistemas legales que apenas recurren a la legislación, o que no recurren a ella en absoluto. Y menciona siempre los mismos ejemplos: "La economía de mercado tuvo su mayor éxito —su nivel más alto—tanto en Roma como en los países anglosajones, en el marco de un derecho de jurisconsultos y un derecho judicial". No es más concreto que eso en su ejemplificación. No es del todo fácil saber a qué periodos concretos se refiere, ni qué clase de datos sobre la economía podrían justificar la afirmación. En todo caso, así sea vagamente, se refiere a la Roma clásica, de la República y seguramente el Imperio, y el Reino Unido y los Estados Unidos hasta el siglo XVIII o XIX. Pasa por alto, significativamente, que en esos dos momentos, esas dos economías de mercado contaban con mano de obra esclava, y tenían colonias.

Un ejemplo más, antes de cambiar de tema. En Hayek está el gran esquema de los órdenes espontáneos. En Bruno Leoni, una particular afinidad entre el derecho consuetudinario y la libertad de mercado. En Laurent Cohen-Tanugui, hay una identificación mucho más concreta entre derecho y mercado. El modelo en su caso son los Estados Unidos del fin de siglo XX, que contrapone, como tipo ideal, a Francia (me refiero al primero de sus libros, de 1985: *El derecho sin el Estado*).

La diferencia entre un sistema y otro es la que hay entre un régimen monopólico, y uno de competencia. La explicación, en un párrafo. En Francia, el Estado sustituye a la sociedad, la vacía de sus funciones, le quita la iniciativa, y se erige en autor único de la ley. Los legisladores elaboran y emiten las leyes como proyectos políticos, como hechos de autoridad, sin recibir ni siquiera el eco de la sociedad. En Estados Unidos, en cambio, el derecho no es producido por el Estado, sino que resulta de la autorregulación de la sociedad. Es una sociedad contractual, multi-polar, en la que el poder está fragmentado, y el vínculo básico es siempre el contrato, es decir, una relación libremente aceptada por los individuos. En ese sistema, la competencia entre los particulares es lo que mantiene la equidad —mediante los litigios, que protegen las relaciones contractuales, y evitan el abuso.

En el sistema francés estatista, vertical, todo lo que no está expresamente autorizado, está prohibido. En Estados Unidos sucede al revés, predomina la "filosofía del resquicio" o del agujero (*loophole*), según la cual todo lo que no esté prohibido, está permitido. Porque el legislador estadounidense tiene confianza en que los actores decidan lo que conviene a sus intereses, y tiene confianza en que la mano invisible haga que esas conductas coincidan con el interés común. La diferencia se manifiesta también en el sistema de representación. En Francia, el universo de la representación está ocupado por una casta cerrada, parasitaria, separada de la sociedad; en Estados Unidos, el cabildeo permite que los intereses sociales tengan acceso a los legisladores, y que compitan por ejercer influencia entre ellos.

La comparación es más que inexacta, abusiva. Casi infantil. La serie de analogías entre derecho y mercado es por lo menos problemática. Pero tiene interés. Porque señala el punto culminante de la retórica neoliberal, donde el mercado es la expresión más alta, el criterio último, el ideal normativo.

RICHARD POSNER: DERECHO Y ECONOMÍA

Richard Posner va un poco más lejos. No propone una asimilación metafórica, sino algo mucho más concreto. Supone que el derecho debe estar supeditado a la economía: en su análisis, en sus procedimientos, en la práctica. Y supeditado en términos muy estrictos.

Posner es abogado y economista, profesor en la Universidad de Chicago, juez de la Corte de Apelaciones, la figura más notable de un programa intelectual que se conoce como "Derecho y Economía". Su enfoque está pensado a partir del sistema jurídico estadounidense, tiene en el centro la actividad de los jueces. La idea básica es que la función primordial del derecho es contribuir a la generación de riqueza. En ocasiones da a entender que esa función se cumple un poco a ciegas, que es resultado de una mano invisible que hace que en conjunto, a fin de cuentas, las resoluciones de los jueces terminen sirviendo al mercado, produciendo el resultado más eficiente. Es la versión más afín a las ideas de Hayek, la más consistente con el programa neoliberal, pero es también bastante improbable. En otras ocasiones dice Posner que los jueces deben tomar en cuenta las consecuencias económicas, y adoptar sus resoluciones con eso en mente, para alterar los incentivos de modo que se maximice la generación de riqueza —esto es, sin contar con la mano invisible.

El punto de partida es bastante obvio: muchas de las doctrinas, instituciones, normas y procedimientos del derecho, dice Posner, son respuestas al problema de los costos de transacción, intentos de reducirlos, o de distribuir los recursos como lo estarían si el costo fuese cero (los costos de transacción, ya se sabe, resultan de la falta de información, de las asimetrías, las posibilidades de fraude, abuso, incumplimiento). Es decir, que la ley trata de conseguir que el mercado funcione, y cuando esto es imposible, trata de producir un resultado similar al que produciría el mercado, en una situación de competencia perfecta.

Es importante reparar en un detalle. La eficiencia económica es el criterio para evaluar al sistema jurídico. Y esa eficiencia significa simplemente generación de riqueza. Ahora bien, la definición de eficiencia depende de una teoría económica concreta. No hay un criterio único, objetivo. La operación de una empresa, la regulación de un mercado, el régimen laboral, son eficientes (o no lo son) en los términos de una teoría específica. Es decir, que lo que pide Posner no es sólo subordinar el derecho a la economía, sino subordinarlo a un enfoque económico en particular: el de la economía neoclásica, en su versión neoliberal.

Sólo hay un propósito admisible para los jueces, y es aumentar la riqueza. Eso significa, por ejemplo, que la distribución inicial de recursos es irrelevante, porque el funcionamiento normal del mercado hará que en algún momento esa diferencia deje de tener impacto sobre la riqueza agregada (eso es en teoría, desde luego). No importa tampoco que haya monopolios. Si se forma un monopolio, será porque era el resultado más eficiente, y a los jueces no les compete que los consumidores puedan elegir, sino que en conjunto se obtenga el mejor resultado. El incremento de riqueza que eso trae consigo produce un excedente del que finalmente disfrutarán todos (en teoría).

En su idea de la economía, en esa clase de argumentaciones, Posner combina un trasunto de la hipótesis de los mercados eficientes, con la idea del "goteo" de la riqueza, y una fe inquebrantable en los efectos mágicos de la mano invisible, que se extiende a todo. Su resolución sobre el financiamiento de las campañas políticas es diáfano. A menos que se demuestre lo contrario, el mercado funciona, y ofrece el mejor resultado posible, en todo. En los procesos electorales eso quiere decir que la competencia aumenta las fuentes de información, y cuanto más libre la competencia, más información, y por tanto mayor eficiencia, mejores resultados. Por eso no conviene poner límites al financiamiento de las campañas, para no poner obstáculos al mercado de información política. La mano invisible.

La economía, la microeconomía neoclásica, se entiende, explica el funcionamiento del derecho, el sentido de la ley. Pero también el comportamiento de abogados, legisladores, funcionarios, jueces. En eso Posner no hace más que insistir en las ideas de Gary Becker, y de la tradición de la elección racional. Aplicado a los jueces, el esquema tiene interés.

Es un texto muy clásico de Posner, titulado "¿Qué maximizan los jueces?". Si se mira a los jueces como gente común y corriente (*ordinary people*), es posible analizar su conducta con los recursos de la ciencia económica, como se analiza la conducta de cualquiera. Gente común y corriente, en la idea que se hace Posner, quiere decir individuos egoístas, racionales, calculadores, que quieren obtener la máxima utilidad. El problema está en saber qué maximizan los jueces. El dilema es como sigue. Quien ofrece un servicio sin ánimo de lucro tiene menos incentivos para ser eficiente que quien espera recibir alguna ganancia. Dado que la administración de justicia se ha organizado sobre una base no lucrativa, hay que suponer que en promedio los jueces no trabajan tanto como los abogados. Aun así, los jueces trabajan, y no se dejan llevar enteramente por la inercia. Para entenderlos, es necesario imaginar su función de utilidad. Incluir entre las motivaciones de los jueces algo como promover el interés público sería inconsistente con la exigencia de tratarlos como gente ordinaria. Y tampoco quiere Posner suponer que cobren por las sentencias. Sale del atolladero imaginando que quieren maximizar algo que es una mezcla de popularidad, prestigio, reputación. No es muy convincente. Pero el ejercicio mismo resulta muy revelador.

La idea del derecho penal como una especie de mercado es más socorrida, parece un poco menos absurda. Posner: los temas del derecho penal se pueden estudiar echando mano de la teoría de precios, porque los castigos tienen efectos similares a los de los precios —hacen que determinadas conductas resulten más caras, que rindan menos beneficios, o que no resulten rentables en absoluto. Desde luego, la analogía es problemática por muchas razo-

nes. Entre otras cosas, favorece una idea punitiva del derecho. Pero es importante porque insiste en la identificación del mercado con la justicia. Las sentencias son como los precios, los precios son como las sentencias, prevalece la justicia, cada quien tiene lo que se merece.

El enfoque de Posner no es enteramente marginal, suele ser muy citado en revistas académicas estadounidenses, pero no ha tenido mayor influencia fuera de Estados Unidos. En general, resulta más atractivo para economistas que quieren opinar sobre asuntos jurídicos —porque les da la última palabra, y la primera. Pero la insistencia en poner el mercado, el aumento de la riqueza, como criterio último y casi único tiene resonancias en otros autores. También la idea de que el castigo sea una especie de precio.

Mano dura, mercado y castigo

En general, los neoliberales son partidarios de reducir el gasto público, y reducir la burocracia, y quitarle facultades, en todo excepto en las tareas de policía, y en las prisiones. De hecho, históricamente coinciden la exigencia de reducción del gasto, y la exigencia de mano dura. No es casualidad. Bernard Harcourt lo ha explicado bien. Hay una afinidad muy clara entre la idea de un orden natural, de mercado, y la política de mano dura. El mercado distribuye con justicia, y da a cada quien lo que se merece: es la forma más directa, cotidiana, de la providencia divina. El delincuente decide saltarse las reglas, aprovecharse, y obtener una ventaja indebida donde otros se están esforzando. El orden natural del mercado necesita que se castiguen esas infracciones.

Pero además la idea mercantil del castigo, de las sanciones como precios, conduce a una legislación cada vez más punitiva: mayores penas, castigos más severos, más largos —sobre todo para la delincuencia común. La argumentación es transparente. El derecho penal sirve para evitar los delitos, porque los hace costosos.

Si sigue habiendo delitos, es porque no hay suficiente castigo, el precio es muy bajo, de modo que hay que aumentar las penas. Adicionalmente, en el neoliberalismo hay también una crítica de lo que se puede llamar el "bienestarismo penal", es decir, las ideas del derecho y del castigo propias del Estado de Bienestar, que ponían el énfasis en la responsabilidad colectiva, y en la rehabilitación.

La crítica es frecuente, conocida, está en el espacio público en casi todas partes, en los años del cambio de siglo. El problema no es el gasto en sí mismo, sino que se gaste en hacer más llevadera la vida de los presos, y que crezca una burocracia destinada a atenderlos. Pero sobre todo es la idea de la responsabilidad social en el delito, la idea de que la sociedad sea en algún sentido, colectivamente, responsable del crimen. El nuevo individualismo no puede admitir esa clase de razonamientos. No hay más que individuos, iguales todos, racionales, que escogen en libertad. Quienes escogen el delito merecen ser castigados —a eso se reduce todo.

Antes de dejar el capítulo, me interesa mencionar un rasgo más: la tendencia a la privatización del castigo. No es producto de una elaboración conceptual no está en ningún proyecto político. Se ha venido produciendo de manera impensada, de la mano de algo tan obvio, tan razonable como los derechos de las víctimas.

No es fácil de ver, porque parece de sentido común. Merece unas líneas. El proceso de la civilización pasa por la expropiación del castigo: el Estado, la autoridad política, interrumpe el ciclo de la venganza entre los particulares. Prohíbe que las víctimas se cobren por su cuenta lo que se les debe, en los victimarios. Literalmente, expropia su derecho a la venganza, y lo convierte en un asunto público. A partir de entonces, es el Estado el que impone un castigo a quien lo merece, sin ánimo vengativo. Es un proceso de siglos, el de la configuración de la autoridad soberana.

La defensa del derecho de las víctimas, cuando no se limita a la reparación del daño, camina en sentido contrario. En Estados Unidos es donde más se ha avanzado por ese camino: las víctimas

tienen derecho a intervenir cuando se decide la pena, también cuando se deciden los beneficios penitenciarios, y desde luego tienen derecho a asistir a la ejecución cuando se impone la pena de muerte. En el resto del mundo no se ha llegado a eso, pero los argumentos circulan normalmente. En el fondo, eso significa restablecer la relación entre el criminal y su víctima como una relación entre particulares, aunque haya el auxilio del Estado. Parece normal: es el horizonte de nuestro tiempo.

9. EL DESENLACE

Durante algún tiempo, algunos meses, incluso un par de años, pudo parecer que la crisis de 2008 era el fin de fiesta del neoliberalismo, y que iniciaba un ciclo diferente. No ha sido así. En la emergencia por el colapso del sistema financiero en Estados Unidos, en Europa, se adoptaron medidas contracíclicas de inspiración vagamente keynesiana. Muy poco después, rescatados los mayores bancos, la opinión dominante había vuelto a ser sólidamente neoliberal. Es verdad, ha habido numerosas críticas del modelo: en la academia, en la prensa, incluso entre la clase política de algunos países. En lo fundamental, nada ha cambiado. Ni las instituciones, ni los sistemas jurídicos, ni las políticas ni las ideas. No ha cambiado la retórica. Importa reparar en ello, porque es el indicador más claro de la vigencia del neoliberalismo como idea del mundo: el programa económico es fundamental, pero es sólo una parte —y por eso resulta tan resistente.

El origen de la crisis

Las grandes crisis, como situaciones extremas, pueden tener efectos catalizadores, también revelan algo de la estructura básica del orden social. La de 2008 puso de manifiesto la vulnerabilidad del sistema bancario de los países centrales, pero sobre todo el peso del sistema financiero, y su imbricación con el poder político —que es acaso el rasgo definitorio del momento neoliberal. Los movimientos de protesta de los últimos años han sido casi siempre efímeros, desarticu-

lados, muy locales, de corto plazo, y sobre todo no han contribuido a dar forma a una idea alternativa, más allá de un voluntarismo de coloración keynesiana, escasamente imaginativo (y a veces con acentos étnicos bastante notorios).

Algunos libros, numerosos artículos de prensa anunciaron en los años siguientes el fin del neoliberalismo. Algunas de las ideas básicas del programa neoliberal parecían haber sido definitivamente borradas. Y sin embargo, cambió poco, casi nada. Subsiste el programa casi en los mismos términos, sigue siendo el horizonte intelectual casi único. Con la ventaja de que el breve episodio de inclinación keynesiana, incluido el rescate de los bancos, ha servido para revitalizar el ánimo contestatario, rebelde, de minoría perseguida, característico del neoliberalismo en las décadas anteriores. Pero vayamos por partes.

La crisis fue desde luego un asunto complejo, confluencia de muchas cosas. Y tuvo particularidades nacionales que sería demasiado largo explicar. Seguramente se discutirá todavía durante mucho tiempo sobre los problemas técnicos, de legislación, de política económica y financiera, que contribuyeron al desastre. No obstante, la mecánica fundamental no ofrece ninguna duda, ha sido expuesta ya muchas veces, y se puede explicar en unos cuantos párrafos, sin demasiada complicación.

Fue una crisis global, que afectó prácticamente a todos. Pero tuvo su origen en el sistema financiero estadounidense, en particular en el estallido de una burbuja del mercado inmobiliario de los Estados Unidos. El proceso había comenzado por lo menos diez años atrás. Un primer factor fue el aumento del ahorro en algunos de los países centrales, sobre todo en fondos para retiro, que comenzaron a buscar opciones de inversión más rentables, en un sistema financiero muy integrado. Mucho de ese dinero se trasladó a Estados Unidos. Por otra parte, es el segundo factor, se mantuvieron muy bajas las tasas de interés: a lo largo de casi dos décadas el crédito se volvió relativamente barato, sobre todo en Estados Unidos, pero también en buena parte de Europa (en los países de

la periferia europea: España, Italia, Portugal, que se beneficiaron del primer tirón de la moneda común).

Lo que sucede después es sencillo. Los bancos necesitaban prestar dinero, ese exceso de ahorro. Comenzaron a impulsar agresivamente el crédito, en particular el crédito hipotecario, para aumentar la base de deudores. La oferta de créditos tuvo como primera consecuencia un aumento en el precio de la vivienda: había más dinero, más demanda, y por tanto subían los precios. Eso a su vez contribuyó a que aumentase todavía más la demanda de créditos. Puede parecer extraño, pero es enteramente lógico. La experiencia decía a la gente que el valor de las casas no hacía más que subir, y subía muy rápido además, las casas valían siempre más el año siguiente, y el siguiente; y el crédito era barato, los intereses muy bajos, de modo que parecía razonable pedir prestado para comprar una casa, puesto que era una inversión segura, de alto rendimiento (tan alto como que entre 1997 y 2006 el precio promedio de la vivienda en Estados Unidos aumentó un 85 por ciento).

Eso solo ya hubiese sido bastante para generar problemas, porque era la mecánica típica de una burbuja. Crédito barato que hace crecer la demanda, un mercado en auge en el que aumentan los precios, con lo que resulta más atractiva la compra. El valor de las casas sube rápidamente, y se separa cada vez más de su valor real —porque el aumento de la demanda es producto del crédito. Tarde o temprano, lo mismo que se ha difundido el clima de optimismo, del dinero barato y las inversiones seguras, se difunde el ánimo pesimista que hace bajar los precios. Y en cuanto comienza, la caída es inmediata, un estallido.

Pero había otros factores. El primero de ellos, fundamental para entender la naturaleza de la burbuja, es el aumento en el número de créditos de alto riesgo, y sobre todo el aumento de la proporción de esos créditos en el balance de los bancos. Es algo bastante sabido, pero no sobra repetirlo. Son créditos que se otorgan a personas que no tienen ingresos suficientes, y que muy pro-

bablemente tendrán problemas para pagar su deuda, personas a las que los bancos normalmente no les prestarían dinero, pero que hace falta tener como clientes porque es necesario colocar el exceso de dinero —aparte de que se les presta con un interés mucho más alto (que se justifica por la mayor probabilidad del impago). El aumento acelerado del precio de las viviendas produce en todos la ilusión de que será posible, incluso sencillo, reponer el dinero, porque la casa valdrá más. Por supuesto, ese aumento es precisamente lo que hace más arriesgado el préstamo, porque los precios están inflados, es decir, que las casas no valen lo que se paga por ellas. Y en caso de impago, la garantía carecerá de valor. Esos créditos de alto riesgo (*sub-prime*, se llaman en Estados Unidos) tuvieron cada vez más peso: hasta 2003 representaban un 10 por ciento de los nuevos créditos para la banca norteamericana, en 2004 eran ya el 28 por ciento, en 2005 el 36, y en 2006 el 40 por ciento.

El segundo rasgo fue el desarrollo de productos financieros derivados, cada vez más complejos, diseñados a partir de modelos matemáticos. Se suponía que servirían para distribuir el riesgo entre un número mayor de inversionistas, lo que lo haría más manejable. Así se crearon paquetes de hipotecas, obligaciones de deuda colateralizada, seguros de impago, etcétera. Y las hipotecas de alto riesgo comenzaron a circular profusamente en el mercado global, bajo diversos nombres, en paquetes financieros imposibles de descifrar (no es una manera de hablar: tras la crisis, todos los analistas de riesgo de los bancos tuvieron que reconocer que era imposible conocer el valor real o el riesgo asociado a muchos de esos derivados).

El resultado fue el crecimiento de un mercado financiero sumamente opaco, con pocas reglas, gran movimiento, escasa vigilancia —una banca a la sombra—cuyo riesgo no se podía determinar, entre otras cosas porque el primer efecto de los derivados es alejar al emisor de la deuda, que se supone que conoce de primera mano el riesgo de impago, del acreedor efectivo, el que posee los títulos de la deuda. El proceso era más o menos como sigue.

Los bancos agrupaban las hipotecas en paquetes, con diferentes niveles de riesgo; esos paquetes hipotecarios, junto con otros activos, se integraban en nuevos productos bursátiles (*mortgage backed securities*, MBA), que compraba un segundo o tercer intermediario, que los empaquetaba de nuevo, y los vendía como obligaciones de deuda (*collateralized debt obligations*, CDO). Adicionalmente, las aseguradoras comenzaron a vender seguros de impago para todos esos productos (*credit default swaps*, CDS), que eran adquiridos por los mismos intermediarios, como recurso de protección.

La clave de arco de ese sistema era la valoración de las empresas calificadoras de riesgos, que asignaban a los diferentes productos una calificación según el rendimiento que podía esperarse de ellos, y según el riesgo de impago. El problema es que era imposible detectar el nivel real de riesgo. La madeja que formaban el deudor original, el primer prestamista, el emisor de activos hipotecarios, el intermediario que los empaquetaba, el vendedor de obligaciones de deuda, el vendedor de seguros de impago, las agencias de calificación y el tenedor final del título, resultaba directamente impenetrable. Es decir, que el sistema entero dependía de operaciones que no se podían valorar de manera realista, razonable.

Las empresas calificadoras se encontraron en una situación peculiar, porque tenían que calificar productos cuyo nivel de riesgo era imposible de determinar (empezando por las acciones de los bancos, en cuyo balance había una enorme proporción de créditos problemáticos). Eran y son empresas privadas cuya operación está básicamente vigilada por el mercado (es un decir), y son contratadas por las empresas que tienen que calificar. Ahora bien, una buena calificación atrae inversionistas, una mala los repele. La tentación es obvia (la tentación de un arreglo para mejorar la calificación, se entiende). Y el hecho es que los bancos, sus acciones, sus hipotecas, sus derivados, hasta la víspera misma de la quiebra, tenían las calificaciones más altas, triple A. O sea, que se suponía que no representaban riesgo ninguno.

El estallido de la burbuja tuvo un impacto que nadie había podido calcular.

Esquema de la historia

La evolución de la crisis es conocida en rasgos generales, y no es difícil de entender. Los grandes bancos, y las aseguradoras, estaban estrechamente vinculados entre sí por toda clase de préstamos, seguros, intercambios, y estaban todos igualmente expuestos por el peso de las hipotecas de riesgo en su cartera, y por la difusión de los derivados imposibles de valorar. En cuanto comenzó a haber problemas en el mercado inmobiliario de los Estados Unidos, todo se precipitó. En un primer momento, los bancos centrales comenzaron a inyectar dinero en la economía para resolver lo que parecía ser un problema de liquidez. Pero había comenzado la reversión de la burbuja, la inercia era imposible de detener. Los fondos de inversión comenzaron a registrar pérdidas, las calificadoras rebajaron rápidamente la calificación de los instrumentos financieros derivados de hipotecas, y el valor del mercado se desplomó. Las casas ya no valían lo que se había pagado por ellas. No tenía sentido pagar los adeudos. Nadie quería tener en su balance activos que valían cada vez menos, las garantías no podían cubrir el valor de los créditos morosos, y los bancos comenzaron a tener graves problemas.

El banco de inversión Bear Stearns, uno de los mayores del mundo, contaba en sus activos una gran cantidad de derivados e instrumentos de deuda estructurados como los que hemos descrito más arriba, y su apalancamiento, es decir, la proporción de dinero prestado en comparación con sus activos, era desorbitado. En una palabra, estaba quebrado. La Reserva Federal de los Estados Unidos decidió rescatarlo mediante una operación triangulada por el banco J. P. Morgan: brevemente, el gobierno le concedió un crédito de 30 000 millones de dólares para que comprase Bear Stearns (esto era en marzo de 2008). La catástrofe comenzó poco después,

en septiembre de 2008. Lehman Brothers, otro de los enormes bancos estadounidenses, tenía un conjunto de problemas muy característico: préstamos de largo plazo y obligaciones de corto plazo, que le imponían la necesidad de refinanciarse constantemente, una excesiva exposición al mercado de derivados, y una proporción irrazonable de créditos hipotecarios de alto riesgo. Sus activos tenían un valor global de 600 000 millones de dólares. El gobierno estadounidense decidió no rescatarlo. El 15 de septiembre de 2008 se declaró en quiebra — y fue en ese momento la mayor de la historia. Comenzaba la debacle.

El problema no era sólo el tamaño de Lehmann Brothers, su importancia en el sistema bancario de Estados Unidos, el volumen de su clientela, sino sobre todo el hecho de que formaba parte de una red intrincada, densa, inextricable, en la que estaban también todos los demás bancos. Los de Estados Unidos, y los del resto del mundo.

No hace falta seguir con detalle la historia posterior. Sólo unos cuantos datos, de contexto. En Estados Unidos desaparecieron, o fueron absorbidos por otros, intermediarios financieros como Merrill Lynch (comprado por el Bank of America), Washington Mutual (comprado por J.P. Morgan), Wachovia (comprado por Wells Fargo), otros fueron rescatados con dinero público, como las agencias hipotecarias Freddie Mac y Fanny Mae, o el American International Group-AIG (rescatado por la Reserva Federal con 85 000 millones de dólares). En conjunto, en los años de mayor turbulencia, la Reserva Federal otorgó créditos blandos a la banca, para rescatarla, por valor de más de 700 000 millones de dólares.

El problema de los bancos era más o menos como sigue. En primer lugar, su apalancamiento era excesivo, es decir, habían prestado mucho más dinero del que hubieran debido prestar, y no podían hacer frente a sus compromisos de corto plazo, de modo que estaban en riesgo de insolvencia. Pero además, una buena parte eran créditos de alto riesgo, propios y de otros bancos, y muchos de ellos opacos, metidos dentro de paquetes de derivados

indescifrables. Al iniciarse la crisis, el estallido de la burbuja, sus pérdidas aumentaron rápidamente porque aumentó su cartera vencida; hubieran necesitado incrementar su capital para hacer frente a las pérdidas, pero los activos que podían vender, las casas que se habían dejado en garantía por ejemplo, ya no tenían valor, o eran imposibles de valorar en la situación de incertidumbre de esos años. El mercado de crédito privado se cerró. Los bancos empezaron a tener serios problemas para cubrir sus deudas. En algo más de un año, el valor de los principales grupos financieros del mundo cayó a menos de la mitad, en muchos casos a menos de un tercio.

Pero además los bancos estaban vinculados entre sí de muchas maneras. La desregulación de los mercados financieros había favorecido esa integración: los derivados estadounidenses se compraban en Europa o Japón, y viceversa. Varios países europeos, además, habían experimentado sus propias burbujas bursátiles en esa década: una burbuja inmobiliaria en España, en el Reino Unido, burbujas financieras en Irlanda, Islandia, Portugal. En cadena, las instituciones financieras amenazaron con declararse insolventes. Los gobiernos tuvieron que intervenir para rescatarlas. Así con el Commerzbamk y el IKB de Alemania, Bankia en España, BNP-Paribas en Francia, Fortis e ING en Holanda, el Royal Bank of Scotland, Northern Rock, Bradford & Bingley y Lloyds TSB en el Reino Unido.

Siguió la crisis económica, como era de esperar. La lógica es fácil de entender: baja el precio de las casas, aumentan las quiebras, los desahucios; esa disminución de riqueza provoca una reducción del consumo, y al bajar la demanda se ajusta también a la baja la producción; aumenta el desempleo, baja el consumo, aumentan las quiebras. El resultado fue que el año siguiente todas las economías de la OECD, y buena parte de las economías periféricas, entraron en recesión. El producto global disminuyó en más de medio punto, incluyendo caídas de entre 4 y 5 por ciento en Japón, Alemania, Reino Unido y España, del 7 por ciento en Islandia e Irlanda.

En todas partes se encareció el crédito. Aumentaron vertiginosamente los indicadores de riesgo, y con ellos el costo de la deuda pública.

El destino de la profesión económica

No nos interesa seguir la evolución de la economía mundial, salvo en algunos detalles: políticas contracíclicas, estímulos, nacionalizaciones, legislación financiera, correcciones que hubieran sido impensables unos años atrás. Para nuestra historia importa sobre todo que la crisis no fue un puro accidente. El sistema que la ocasionó fue diseñado deliberadamente, con el propósito de favorecer la clase de movimientos financieros que ocasionaron el desastre. No es que la crisis fuese imposible de prever, sino que el modelo decía que no podía ocurrir.

Ya lo hemos visto. En los veinte años anteriores la economía estadounidense, en menor medida la del resto de los países centrales, había tenido un crecimiento más o menos sostenido, cortado por episodios de crisis bastante breves. Fue lo que se llamó la Gran Moderación (sin mayor precisión, va de 1984 a los primeros 2000). Se suponía que los economistas habían alcanzado una comprensión cabal del funcionamiento de la economía, y que la desregulación, la liberalización, la integración de los mercados, permitían que las fluctuaciones económicas se redujesen hasta ser insignificantes. Y por lo tanto, había por delante un largo periodo de estabilidad, crecimiento y prosperidad global.

La clave del nuevo orden estaba precisamente en el mercado financiero, donde la liberalización había eliminado finalmente los altibajos típicos del ciclo de negocios. En 2006, Ben Bernanke, presidente entonces de la Reserva Federal de Estados Unidos, explicaba en el Congreso que era necesario mantener sin regular el mercado, los movimientos de dinero: "el mejor modo de vigilar los fondos de inversión es a través de la disciplina del mercado —que ya ha mostrado su capacidad para ordenarlos". Eso, a un año del desastre.

El principal soporte teórico de esa idea, ya lo mencionamos, era la Hipótesis de los Mercados Eficientes. Es una derivación de la definición de Hayek, del mercado como mecanismo para procesar información. En dos frases: el precio es el indicador que incorpora toda la información que poseen por separado miríadas de agentes económicos, que compran y venden; no hay modo de que el mercado se equivoque, precisamente porque su operación es mecánica: cada quien sabe lo que quiere comprar, lo que quiere vender, y a qué precio, y el mercado refleja eso, sin más. Siempre pone el precio correcto.

El mercado financiero moderno es de hecho el ejemplo perfecto de ese mercado, porque la tecnología permite obviar todos los obstáculos físicos para el movimiento del dinero. Las acciones, los bonos, cualquier activo financiero, incorporan en su precio toda la información relevante, lo que saben todos los posibles compradores en todo el mundo: empresas, bancos, calificadoras, intermediarios, inversionistas. El precio es la mejor estimación posible de su valor. Eso significa que no puede haber burbujas, precios irracional, infundadamente altos, porque en el momento en que el precio de un activo se elevase por encima de su valor real, los especuladores se apresurarían a venderlo, y el precio bajaría de nuevo.

En resumen: en un mercado enteramente libre no se pueden producir burbujas, y si llegaran a formarse, no podrían durar. O sea, que no puede haber crisis financieras que respondan a esa clase de movimiento.

Pero la crisis ocurrió. En el más libre de los mercados, el más ágil, global, el que teóricamente tendría que haber sido el más eficiente. Y ocurrió a partir del movimiento clásico de una inflación de precios, una burbuja especulativa, y una caída súbita, que arrastró a todos los bancos. Un proceso acentuado por la multiplicación de los instrumentos de ingeniería financiera que se habían diseñado precisamente para garantizar la estabilidad, y la disminución del riesgo. Sin pensarlo mucho, cualquiera pensaría que la Hipótesis de los Mercados Eficientes está desfondada. Que fracasó de modo

escandaloso, y que tendría que haber sido abandonada sin más. Es interesante que no haya sido así. Muchos economistas la defienden años después con la misma seriedad y con la misma energía que antes. No es ocioso tratar de entenderlo.

Hay muchos motivos para que los economistas, los neoliberales se entiende, se resistan a abandonar la Hipótesis de los Mercados Eficientes, con todas sus derivaciones. El primero, el más simple, es que están profunda e íntimamente convencidos de la verdad del programa: creen en él. Y una creencia no es fácil de desarraigar. Desde luego, no bastan los hechos, ninguno, porque una creencia no se puede refutar. El mecanismo lo explicó hace tiempo Leon Festinger, es lo que se llama "disonancia cognitiva": cuando a un individuo que cree intensamente en algo se le presentan pruebas indiscutibles de que está equivocado, lo más frecuente es que se afirme en su creencia, con más firmeza incluso. La nueva información produce un efecto de disonancia que resulta incómodo, desagradable, difícil de soportar, y es necesario eliminar uno de los términos. Para mantener la identidad, lo más sencillo es conservar la creencia, y prescindir de los hechos.

Pero hay otros motivos. Para los economistas también se trata de la defensa de su profesión, porque lo que está en entredicho es todo el edificio de lo que han aprendido, enseñado y publicado durante años. Están en juego su profesión, su carrera, su imagen, sus honorarios profesionales. Durante muchas décadas la economía neoclásica ha alardeado de su carácter científico, en comparación con las demás disciplinas sociales, precisamente porque se apoya en esa clase de modelos formales. La reacción estándar es la de John Cochrane, de la Universidad de Chicago, cuando le preguntaron qué quedaba en pie de la Hipótesis de Mercados Eficientes después de la crisis: "Bien, queda todo, ¿por qué no? Se trata de ideas muy serias, que no se pueden descartar sólo por lo que uno lee en el periódico".

En su famoso artículo, Friedman sostenía que no importa que los modelos sean absolutamente irreales, si permiten hacer predic-

ciones acertadas. Después de 2008 el problema son las predicciones. La reacción, la de Cochrane y otros muchos, consiste en cerrar el campo: la economía es asunto de especialistas, los legos no entienden. Su superioridad, y su condición de científicos, son garantizadas mediante el aislamiento corporativo. Sólo se admite la opinión de quienes comparten sus premisas.

También importa, y acaso sea lo que más pesa a fin de cuentas, el relativo aislamiento de la profesión económica. En general, en los artículos en revistas académicas de economía se citan sólo artículos de otras revistas de economía, todos de la misma inclinación teórica, y sólo rara vez las de otras disciplinas. La mayoría de los economistas están convencidos de que el empleo del álgebra hace que la economía (neoclásica) sea más "científica", sin comparación, y por eso miran con desprecio a la sociología, la antropología, la historia, y desconfían de los programas de investigación multi-disciplinaria. Verdaderamente, no ven que pueda haber un piso común. O sea, que es difícil que puedan ver los errores más básicos, o discutir con alguna seriedad los fundamentos de la disciplina. Por otra parte, la economía académica ofrece la clase de soluciones simples, lógicas, indudables, que necesitan los políticos y los periodistas —y eso hace que sus opiniones se coticen muy bien, porque son muy útiles (ideológicamente). Todo contribuye a confirmar la idea de su superioridad. La Hipótesis de los Mercados Eficientes es sólo un ejemplo, tan resistente como el sistema entero de premisas, modelos, conjeturas.

Algo más, algo menor, pero acaso no del todo irrelevante: la defensa de los modelos, y del programa neoliberal que se sostiene en ellos, es también la de un conjunto de intereses económicos y políticos muy concretos, difíciles de soslayar. Los economistas más influyentes, y los departamentos de economía más influyentes, forman parte de un circuito de empresas de consultoría, agencias de evaluación, burocracias públicas y privadas dominadas por el dinero de los grandes bancos, y de las principales corporaciones empresariales. Se antoja difícil imaginar que los sueldos que reci-

ben no influyan en absoluto sobre su trabajo, y que lo que enseñan en clase y lo que descubren en sus modelos, y lo que recomiendan a los legisladores, no tengan nada que ver con los intereses de quienes están financiando todo ello.

De hecho, es un caso para libro de texto de conflicto de intereses: si se descartara la Hipótesis, si se admitiera que los mercados no son eficientes en ese sentido, que se pueden producir burbujas y quiebras, especulación, ciclos que llegan a ser catastróficos, entonces habría que concluir que hace falta alguna clase de regulación, poner límites a lo que se puede hacer en los mercados financieros. Que es precisamente lo que han tratado de impedir, con notable éxito por cierto, los bancos de todo el mundo después de la crisis (para preservar el negocio, en los mismos términos que lo tenían antes).

No sólo eso. Si se pueden producir burbujas, y es evidente que sí, eso significa que el mercado no asigna los precios correctamente, no procesa bien la información. Alguien "engaña" al mercado, alguien es engañado por las señales del mercado. Y por lo tanto, carece de fundamento la idea de que la política económica sea irrelevante porque los agentes anticipan los efectos de cualquier movimiento, y lo neutralizan. Si las señales del mercado pueden resultar así de engañosas, hace falta replantear los términos de la discusión sobre la política económica.

En la argumentación más concreta, y más técnica, la defensa sigue una pauta conocida, frecuente incluso, en la historia de la ciencia, que se conoce como Tesis de Duhem, o Duhem-Quine. En términos muy simples, la tesis sostiene que una teoría científica no puede ser sometida a prueba directamente mediante un experimento, puesto que la formulación del experimento requiere de un número indeterminado de hipótesis auxiliares, y cualquiera de ellas puede determinar el resultado; o sea, que si un hecho empírico —o el resultado de un experimento—no se ajusta a lo que había predicho la teoría, siempre se podrá invocar una infinidad de hipótesis auxiliares para explicar por qué ese caso concreto es

una excepción, irrelevante. Así se ha hecho. Se han invocado acontecimientos externos, hechos azarosos, se ha reformulado la hipótesis, se ha dicho que para demostrar que es falsa tendría que demostrarse que los especuladores se aprovechan masiva y cotidianamente de las burbujas.

En todo caso, como dice John Quiggin, si la Hipótesis de los Mercados Eficientes es compatible con la Crisis del 29, con las varias burbujas tecnológicas e hipotecarias de las últimas décadas, con la crisis global de 2008, entonces no dice nada muy relevante —porque se puede llamar eficiente a cualquier cosa.

Tema con variaciones

La crisis contribuyó a revitalizar algunos programas de investigación en economía, variaciones más o menos significativas de la tradición neoclásica que pudieran dar cuenta de la burbuja. Entre las alternativas más populares está lo que se ha llamado "economía conductual" (*behavioural economics*), que introduce algunas correcciones al esquema de racionalidad habitual. El cambio es menos profundo de lo que puede parecer a primera vista.

Robert Shiller, George Akerlof, Robert Frank, habían descubierto tiempo atrás que los seres humanos no se comportan en realidad como agentes puramente racionales. Y que, de hecho, en bastantes aspectos, son más bien irracionales. Pero que esa irracionalidad puede explicarse, y ayuda a entender fenómenos económicos extraños, contraintuitivos. Por ejemplo, el hecho de que la gente se resista a sufrir una reducción nominal de su salario, aunque eso vaya a ocasionar inflación, y a la larga resulte en una baja de su salario real.

La idea era muy atractiva porque permitía elaborar una explicación tranquilizadora de la burbuja, y de la debacle: la irracionalidad de los agentes —la exuberancia irracional, según la frase de Keynes, que se consagró vía Greenspan, y Shiller. Significaba que

no había nada fundamentalmente equivocado en la teoría económica, nada que corregir, y sobre todo nada equivocado con las reglas (o la falta de reglas): el mercado funciona bien, los precios transmiten la información correcta, la economía retorna siempre al equilibrio, pero hay seres humanos irracionales que de vez en cuando provocan un desarreglo como el de 2008.

A pesar del entusiasmo con que se acogió el proyecto, como alternativa no ha dado mucho de sí. Las explicaciones que puede ofrecer son de poco alcance. En primer lugar, la idea de que los seres humanos sean en alguna medida, en algún sentido, irracionales, que no se limiten a calcular, es una pura obviedad para todas las demás ciencias sociales. No es una sorpresa, ni dice nada nuevo. La materia prima de la antropología, la sociología, la historia, es precisamente esa: jerarquía, devoción, honor, identidad, virtud, parentesco. Sólo el aislamiento profesional de los economistas ha permitido que descubriesen una novedad en ello —es nuevo sólo para economistas, que sólo hayan leído economía.

Por otra parte, hablar de irracionalidad en los ejemplos de los que se ocupa la economía conductual parece un poco excesivo. Irracional puede ser la militancia fascista de los años treinta, la devoción de las nuevas sectas, la fantasía identitaria de hutus, flamencos o catalanes. La economía conductual no se refiere a eso. Es irracional en sus términos cualquier desviación del modelo formal de la racionalidad maximizadora. En general, en sus ejemplos, se trata de desviaciones muy menores, que se explican mediante hipótesis sociológicas triviales, de sentido común. Pero permiten mantener el esquema básico de la conducta como maximización de utilidad. Sólo hace falta modificar, según cada caso, la definición de utilidad. Individuos que siguen siendo racionales, egoístas, calculadores, y que quieren maximizar su utilidad, se comportarán de un modo distinto al que suponía el modelo neoclásico original porque su función de utilidad se ha modificado —y ahora hay que considerar la "ilusión del dinero", la "confianza" o algún otro factor.

Si se piensa un poco, la economía conductual no puede explicar por qué ni cómo se crearon los derivados financieros, ni el crecimiento de la banca en la sombra, ni la estructura jurídica que permitió la crisis. Mantiene los supuestos básicos, el método y la estructura teórica de la economía neoclásica. Por otra parte, no es verdadera psicología. No considera el contexto real de las decisiones. Ofrece formalizaciones como las de los modelos de siempre —y la ilusión de una explicación unificada.

La crisis también hizo que se prestara atención nuevamente a las ideas de Hyman Minsky, que tienen mucho más interés. No había, en rigor, nada nuevo, porque Minsky había elaborado sus tesis en los años setenta y ochenta. Pero entonces iban a contracorriente de la riada neoliberal, y no se les prestó mucha atención. Después de la crisis, parecía especialmente útil, atinada, su explicación de los mercados financieros. En particular, la que Minsky llamaba la "hipótesis de la inestabilidad financiera". Vale la pena verla con calma.

La hipótesis tiene aspectos empíricos y teóricos. En el terreno empírico está el hecho observable, patente, obvio, de que las economías capitalistas atraviesan cada tanto tiempo por periodos de inflación y deflación, que siempre amenazan con salirse de control. El funcionamiento normal del sistema económico hace que la inflación provoque mayor inflación, y que la deflación contribuya a acentuar la deflación. Los gobiernos parecen incapaces de contener el deterioro, en un caso u otro. El hecho de que existan esos ciclos es prueba de que la economía no se comporta como sugieren los modelos clásicos: no es un sistema en equilibrio, ni tiende al equilibrio. Esa es la parte empírica, está a la vista para quien quiera verla. Es un hecho: hay burbujas y hay recesiones; la novedad de lo que dice Minsky es que no obedecen a la intromisión de factores externos, contingentes, sino a la lógica del sistema (tampoco es algo insólito, dicho sea de paso).

En su dimensión conceptual el argumento de Minsky es una elaboración de las ideas de Keynes, Irving Fisher (1933), Charles

Kindleberger (1978) y Martin Wolfson (1986). La originalidad está en la síntesis, y en la relativa simplicidad de la síntesis.

A diferencia de los modelos de economía neoclásicos, que suponen que la operación de la economía consiste en la distribución de recursos, Minsky piensa que la lógica que mueve al sistema es la acumulación. Y eso implica que hay que considerar la evolución en un tiempo real, de calendario. Es decir, que no basta con analizar la distribución de recursos en un momento dado, sino que hay que tener en cuenta el paso del tiempo, porque afecta al comportamiento de todos.

La explicación es un poco larga, pero creo que vale la pena. El desarrollo del capital necesita entre otras cosas el intercambio de dinero presente por dinero futuro —se llama crédito. El dinero presente se dedica a inversión, a cambio de las ganancias que se generarán en el futuro. Funciona así. Para producir cualquier cosa, las empresas necesitan diferentes clases de activos: edificios, maquinaria, materia prima, etcétera; mucho de eso tiene que financiarse con dinero prestado, que la empresa se obliga a pagar en un plazo determinado —cuando espera tener ganancias que se lo permitan. Los bancos son la pieza clave para esa operación: reciben dinero en depósito, lo prestan a las empresas, reciben el pago con intereses, y lo devuelven a los depositantes. O sea, que lo que ofrece el banco es un nexo temporal.

El dinero llega a las empresas como respuesta a las expectativas de ganancia, y retorna de las empresas a los acreedores conforme las ganancias se realizan. Si se espera que una empresa tenga ganancias en el futuro, habrá alguien dispuesto a prestarle dinero para invertir en su producción. Y cuanta mayor sea la ganancia esperada, mayor la cantidad de gente que querrá invertir. Ése es el esquema básico.

El pasado, el presente y el futuro están vinculados por un sistema de relaciones financieras que pueden ser más o menos complejas, a medida que se sumen capas de intermediación entre los dueños del dinero y quienes lo invierten para producir. En el ori-

gen hay empresas que necesitan dinero para invertir, y hay inversionistas que prestan para participar de las ganancias. Ahora bien, para entender el funcionamiento concreto de una economía hace falta entender la naturaleza del crédito, de la inversión, del endeudamiento, es decir, el modo en que se financia la producción. Porque no todos los créditos suponen el mismo riesgo, no todas las inversiones generan la ganancia esperada.

En el esquema que propone Minsky, hay tres formas básicas de endeudamiento, que implican diferentes relaciones entre deuda e ingresos. Las empresas "conservadoras" (*hedge*) son las que pueden pagar todas sus obligaciones financieras con su flujo de caja. Las empresas "especulativas" pueden cubrir sus obligaciones sólo a cuenta de sus activos, y normalmente tienen que posponer pagos, cubriendo tramos con nuevo endeudamiento. Finalmente, las empresas "ponzi" no pueden cubrir ni el principal ni los intereses con su flujo de caja, y tienen que vender activos para pagar a sus acreedores —con lo cual baja el valor de sus acciones a la vez que aumenta su deuda.

De ahí se derivan muchas cosas. Nos interesan algunas. El primer teorema de Minsky establece que hay regímenes de financiamiento en que las economías son estables, y regímenes en que son inestables (si aumenta la proporción de inversión especulativa o en esquemas "ponzi", está claro). El segundo teorema es que durante los periodos de prosperidad las economías transitan de las relaciones financieras estables a las inestables, del modo conservador al especulativo.

En síntesis, el proceso es así. En los periodos de crecimiento económico las ganancias de las empresas aumentan, pero aumenta también su endeudamiento. En la medida en que continúa la prosperidad durante un tiempo más o menos largo, se esperan cada año ganancias mayores, y hay más gente deseosa de prestar dinero para inversión, porque la ganancia es segura. El resultado es que las empresas se endeudan más, para producir más, y obtienen mayores ganancias. Y en consecuencia hay más dinero para invertir.

Comienza a producirse una burbuja. Las empresas más conservadoras adoptan actitudes especulativas, porque se tiende a sobreestimar la ganancia futura —siempre se espera ganar más, se necesita invertir más, y hace falta pedir prestado. La lógica se mantiene mientras se mantienen las expectativas de crecimiento, pero con empresas cada vez más endeudadas. La economía entra a un periodo inflacionario. En cuanto los gobiernos tratan de controlar la inflación mediante políticas de restricción monetaria, elevando las tasas de interés por ejemplo, la deuda se vuelve más gravosa: las inversiones especulativas se convierten en sistemas "ponzi", y el valor de las inversiones "ponzi" se evapora.

El sistema estable, de inversiones conservadoras, evoluciona hacia un sistema inestable, de inversión especulativa, precisamente como efecto de la estabilidad.

La conclusión de Minsky, que escribe en los años ochenta, es que el sistema financiero es inestable por definición. Y está sujeto a esa clase de ciclos, auges y caídas, no como consecuencia de choques externos, no por azar, sino por su propia lógica: porque la expectativa de ganancias tiende a favorecer actitudes especulativas. La hipótesis cuadra a la perfección con la crisis de 2008. El problema es que de ahí se deriva la necesidad de establecer reglas que moderen ese movimiento cíclico, que impidan que el entusiasmo especulativo ponga en riesgo el funcionamiento de la economía.

Reacciones, remedios, protestas, y vuelta a empezar

La crisis comenzó en el sistema financiero de los Estados Unidos, en los años siguientes tuvo repercusiones más o menos graves en el resto del mundo. En un principio, el impacto lo resintieron sobre todo las instituciones bancarias de los países centrales, ya lo hemos anotado. En Estados Unidos, en buena parte de Europa: Reino Unido, Irlanda, Holanda, España, fue necesario que intervi-

niese el Estado en operaciones millonarias de rescate, para evitar la quiebra de los bancos. Eran demasiado grandes, pesaban demasiado en la economía para dejar que quebrasen. La historia es conocida. Adicionalmente, en casi todas partes se adoptaron políticas de estímulo para contener, o moderar, algunos de los efectos más graves de la crisis, y evitar una recesión más aguda todavía. Por cierto, fue la recomendación del FMI en esos años: aumentar el gasto público de manera rápida y sostenida, hasta un monto equivalente al 2 por ciento del producto.

La combinación de la debacle financiera, la caída de los ingresos fiscales, y el aumento del gasto en el rescate bancario, en los programas de estímulo y en algunos renglones del gasto social, hizo que muchos estados viesen aumentar dramáticamente el déficit, y el endeudamiento. Insisto: no voy a seguir la historia económica, sino la de las ideas que surgieron en esos años.

Contra lo que podría haberse esperado, la crisis produjo una vigorosa reacción del neoliberalismo, una nueva gran ofensiva que en mucho recuerda a la de los años ochenta —y que permite entender el nuevo orden.

En los primeros años, cuando había que inyectar masivamente dinero público a los bancos, al calor de las protestas callejeras: el movimiento *Occupy* en Estados Unidos, el 15-m en España, etcétera, ganó visibilidad la crítica académica del modelo neoliberal. No había dejado de haberla nunca, pero con la crisis ganó autoridad, audiencia; alguna prensa se hizo eco de las críticas, algunos políticos también, y adquirió relevancia un nuevo repertorio de autores, de inclinaciones distintas, más o menos radicalmente opuestos al programa neoliberal, o a algunas de sus implicaciones: Paul Krugman, Joseph Stiglitz, Steve Keen, John Quiggin, Thomas Picketty, y viejos autores como Minsky, Karl Polanyi, Robert Skidelski, e incluso Keynes, desde luego. No había ahí ningún programa concreto, nada coherente. Pero el conjunto contribuyó a formar un clima de opinión adverso al neoliberalismo —o por lo menos reticente.

Los programas de estímulo económico, por otra parte, parecían indicar que los estados buscaban una solución, digamos, keynesiana. No fue así. La reacción comenzó pronto.

Esas dos cosas, la nueva visibilidad de las críticas y la expansión general del gasto público, la primera en tres décadas, contribuyeron a crear un clima cultural idóneo para la reconstrucción del neoliberalismo. Nuevamente, como en los años setenta, el neoliberalismo era la posición que parecía minoritaria: subversiva, rebelde, iconoclasta, la de los inconformes, los enemigos del statu quo —los partidarios de la libertad. El Adam Smith Institute, buque insignia del pensamiento neoliberal, recuperó a partir de 2010 el tono apocalíptico de los primeros tiempos. El movimiento del Tea Party en Estados Unidos, de modo parecido, se convirtió en el partido de la gente menuda, en contra de la burocracia derrochadora de Washington.

Otra vez, como en los setenta, el Estado es el enemigo. Un Estado excesivo, deficitario, endeudado, que gracias a un pequeño salto lógico resulta ser el culpable de la crisis. Y la solución es siempre el mercado.

Como remate, volvieron a circular algunas viejas interpretaciones de la Gran Depresión de 1929, que hacían responsable de ella al gobierno de Franklin D. Roosevelt (1933-1945), y a la política del *New Deal*. La idea básica de todas ellas era que la economía estadounidense se habría recuperado mucho más rápido si se hubiese dejado que el mercado se arreglara por sí solo, sin interferencias. Apareció de nuevo la explicación de Friedman y Schwartz, que culpaba a la política monetaria de la Reserva Federal, también la de Mises, para quien el gran problema había sido la rigidez de los salarios, y los programas de ayuda, que habían impedido que el mercado laboral se ajustase de inmediato.

El motivo básico de la ofensiva neoliberal a partir de 2010 ha sido la austeridad. En el espacio público la idea suele presentarse con un tono moralizante: la necesidad de ahorrar, no gastar más de lo que se tiene, cosa que se explica muy bien en la prensa con el

cuento de un ama de casa previsora, que ahorra, y otra que derrocha lo que no tiene, y termina en la ruina. En una primera versión, el problema era el endeudamiento en sí mismo. La idea era que la deuda pública era un obstáculo para el crecimiento económico. Venía de un texto de Carmen Reinhart y Kenneth Rogoff, que pretendía demostrar, con ejemplos históricos, que si la deuda pública llegaba a un determinado nivel, 90 por ciento del producto, la economía dejaba de crecer, y entraba en recesión. La afirmación era contundente, y muy grave. Hubo varios intentos de reproducir el ejercicio de Reinhart y Rogoff, para comprobar o matizar su tesis. Ninguno tuvo éxito. Los datos eran inexactos. Aparte de que el ejercicio comparaba países en situaciones tan dispares que el resultado no podía ser significativo. No obstante, a pesar de que académicamente la tesis no tiene defensa, en el espacio público se repite todavía de vez en cuando como si fuese una verdad demostrada, irrebatible: la deuda es un obstáculo para el crecimiento.

Otra versión, más sofisticada, más agresiva, ha sido la tesis de la "austeridad expansiva". Depende de dos afirmaciones. La primera, que la crisis es consecuencia de un exceso de gasto público, consecuencia de estados que gastan más de lo que ingresan. La segunda, que la recuperación económica requiere que el Estado se haga a un lado, que reduzca su deuda, que reduzca el gasto, y deje lugar a la iniciativa privada. La austeridad favorecerá la expansión.

Bien: la primera afirmación es patentemente falsa. La crisis se originó en el sector financiero, en la banca privada, como consecuencia de una burbuja inmobiliaria. El gasto público no tuvo nada que ver en ello. Eso descontando que muchos estados, varios de los estados europeos más afectados por la crisis, tenían superávit en los años anteriores. En España, por ejemplo, la seguridad social entró en déficit sólo dos años después de iniciada la crisis —como consecuencia básicamente del desempleo. La segunda afirmación es problemática también. Es difícil argumentar que falta espacio para la inversión privada cuando hay una enorme proporción de recursos sin utilizar. No faltan oportunidades para in-

vertir, al contrario. Las virtudes expansivas de la austeridad son por lo menos dudosas: en condiciones de elevado desempleo, como es el caso de 2008 en adelante, la reducción del gasto público reduce todavía más la demanda, reduce la inversión y acentúa la tendencia depresiva.

Las consecuencias recesivas de las políticas de austeridad comenzaron a verse pronto, en todas partes. No obstante, se mantuvieron, sobre todo en Europa. El momento decisivo llegó con la crisis de la deuda soberana de Grecia, Portugal, Irlanda, España, que sirvió de apoyo práctico para remachar la doctrina de la austeridad.

Tiene interés ver el caso con algún detalle. Normalmente, cuando un país enfrenta un desequilibrio grave tiene la opción de devaluar su moneda: eso hace que disminuyan en términos reales los salarios, que disminuyan los costos de producción, que sea más fácil exportar, y que por esa vía se reactive la economía. Los países del euro no tenían el recurso de la devaluación, ni de la emisión de moneda, para corregir sus desequilibrios. No podían apoyarse en un banco central para cubrir los gastos del Estado. De modo que necesitaban contratar deuda en el mercado para financiar el gasto. El temor a un posible impago (temor real, temor inducido, temor fingido) hizo que aumentase vertiginosamente la prima de riesgo para todos ellos, de modo que endeudarse empezó a resultar cada vez más caro. La solución que impuso el Banco Central Europeo fue la austeridad, es decir, reducir el gasto público, reducir el gasto social, congelar los salarios públicos, las pensiones, para contraer el déficit —de modo que disminuyese la prima de riesgo, por la confianza de los mercados, y fuese más fácil pagar la deuda. En todos los casos, la política resultó contraproducente. La reducción del gasto público acentuó la recesión, con lo que bajaron los ingresos fiscales y aumentó proporcionalmente el peso de la deuda.

El Banco Central Europeo, y los demás bancos centrales, que habían visto pasar la burbuja sin hacer nada, y habían dejado pa-

sar la crisis, encontraron una ocasión para reafirmar su autoridad en la lucha contra la inflación. En condiciones de deflación, es decir, de caída de los precios, resultaba por lo menos extraño, pero era el recurso más sencillo para disciplinar al Estado, e imponer la lógica del mercado financiero.

Vale la pena anotar, aunque sea en un aparte, que la crisis puso de manifiesto que el modelo de integración europea tal como se definió en el Tratado de Maastricht (1992) era en muchos aspectos la institucionalización del modelo neoliberal. La manera de construir el mercado común es transparente. Por una parte, hay rígidos estándares europeos para limitar el déficit público, la inflación, para controlar la política monetaria —un mandato de austeridad como piso común. Por otra parte, no hay estándares mínimos para la legislación fiscal ni laboral. Cabe casi cualquier cosa. Significa que los estados no pueden elevar el déficit, pero sí compiten para ofrecer condiciones fiscales más favorables (las de Luxemburgo, en el extremo), o mano de obra más barata.

Persistencia del atraso

En los países periféricos hay también movimientos de protesta en los primeros años del nuevo siglo, como consecuencia de la crisis. Anotemos para empezar la imprecisa idea de la alternativa "bolivariana" en Venezuela, Ecuador, Bolivia, también los movimientos de lo que se llamó la "primavera árabe" en Túnez, Libia, Egipto, Siria. Nada de mayor alcance. Nada equiparable al intento del Nuevo Orden Económico Internacional de los años setenta.

La pobreza, el subdesarrollo, el atraso, siguen siendo difíciles de explicar en los términos del programa neoliberal. Mucho más cuando se han puesto en práctica, ya durante décadas, las recetas básicas: privatización, apertura, desregulación, liberalización comercial, reducción del gasto público, control de la inflación. Hecho todo eso, los resultados han sido en general decepcionantes.

Mayor desigualdad, concentración del ingreso, y un crecimiento menor, como mucho la mitad, de lo que fue en los años sesenta y setenta (con la excepción de China, y en menor medida India).

El problema no es difícil de ver. El libre movimiento de las fuerzas del mercado no ha producido el desarrollo económico que se había prometido. Ni siquiera un crecimiento equiparable al de las décadas anteriores. Seguramente no había motivos para esperar que hubiese sido así, puesto que no hay ningún ejemplo histórico de una sociedad que se haya desarrollado gracias a una política como la que preconizan los neoliberales (en los países centrales, como entre los "tigres asiáticos", el desarrollo fue producto de décadas, siglos a veces, de proteccionismo, subsidios, ingeniería inversa, control de cambios). Pero el neoliberalismo no puede hacerse cargo de la historia en esos términos. Su modelo económico aspira a una validez universal, ajena a cualquier contexto concreto. Se supone que es el modelo que siguen hoy los países centrales, y se supone además que es lo que explica su prosperidad. Y por lo tanto, se supone que cualquier país que aspire a esos niveles de bienestar tendrá que adoptar ese sistema económico, normativo, institucional.

La pobreza de los países periféricos representa un problema, sobre todo porque no se puede cambiar el modelo económico. No hay nada que hacer, sino insistir en lo mismo. Apertura, privatización, desregulación. Si el libre mercado es la solución más eficiente, si es la vía para el desarrollo, si es el mejor modo de aprovechar los recursos, y las ventajas comparativas, entonces el atraso es un problema de difícil solución, imposible en realidad, cuando ya no se puede pedir más apertura ni mayor liberalización. Es una anomalía.

No han faltado intentos de explicación en los últimos años. El problema es que tienen que dejar fuera la historia, salvo como relato, si no se quiere poner en duda el modelo entero, y tienen que dejar fuera también los factores propiamente económicos, puesto que en ese terreno está claro que el mercado es la única solución

eficiente, y no hay mucho más que decir. Viene a quedar como objeto de análisis una especie de residuo, que sin duda tiene una historia, pero puede eliminarse.

La expresión ideal para nombrar ese residuo es "cultura". Está más o menos en boga, como factor de explicación del atraso, desde hace muchas décadas, y se vuelve a ella cada tanto. Una alternativa interesante en los años del cambio de siglo fue la noción de "capital social"; un poco a la manera de Gary Becker, consiste en estudiar las relaciones sociales —vínculos, asociaciones, formas de sociabilidad—como unidades susceptibles de ser sumadas, acumuladas, invertidas, es decir, como "capital", efectivamente. La formulación más imaginativa en esa línea ha sido la de Robert Putnam, que comparando el norte y el sur de Italia, como ejemplos de desarrollo y subdesarrollo, descubrió que la mayor densidad del tejido asociativo, el capital social, podía explicar la prosperidad del norte, y la pobreza del sur.

Otros dos motivos dominan la literatura académica, la discusión pública, las recomendaciones de los organismos internacionales: la educación y la legalidad. No corresponde una discusión más extensa, pero importa al menos dejar apuntado el tema. El énfasis en la educación, con todos los matices que se quieran añadir, está imbricado con la idea del mérito, la de la productividad marginal, también con la defensa del sistema internacional de patentes y derechos de autor. El énfasis en el derecho reproduce con variaciones los argumentos de Hernando de Soto, aprovecha el miedo global al crimen organizado, y mezcla delincuencia, corrupción, piratería, arbitrariedad, economía informal, derecho de expropiación. El proyecto más ambicioso en esa línea, en los primeros años del nuevo siglo, ha sido la obra de Daron Acemoglu y James Robinson. En la estela de lo que se ha llamado el neo-institucionalismo, descubren que el factor que explica la prosperidad (y la pobreza) son las instituciones. Las instituciones "incluyentes", que favorecen el desarrollo, son básicamente las que encontramos en los países centrales: un sólido derecho de propiedad,

libertades, representación política; mientras que las "extractivas", enemigas del desarrollo, son las del resto del mundo. Los jirones de historia que juntan son discutibles, como el esquema binario de lo extractivo y lo incluyente, también el nexo causal: no está claro que las instituciones liberales hayan producido el desarrollo, y que no haya sido a la inversa, o sea, que el desarrollo (ese desarrollo) haya producido determinada clase de instituciones.

Lo que me interesa subrayar es que el factor con el que se trata de explicar el atraso es siempre un residuo, ajeno al modelo económico: cultura, capital social, etcétera. De hecho, hace falta señalar el residuo porque eso permite dejar a salvo el modelo económico, que funcionaría correctamente, y produciría la prosperidad general, si no fuese por la cultura, la falta de educación, de capital social o respeto de legalidad.

Decía que en lo fundamental nada ha cambiado después de la crisis de 2008. Algo sí: el modelo neoliberal se ha consolidado, y ha encontrado en la crisis nuevos recursos para afirmarse.

10. EL OPIO DE LOS INTELECTUALES

La trayectoria del neoliberalismo no está cerrada, ni mucho menos. El momento de su mayor creatividad intelectual ya pasó, en los años cincuenta y sesenta del siglo pasado, cuando por primera vez se imaginó el mundo entero, la política, el derecho, el matrimonio como un mercado. Y el momento épico en que se impuso contra la inercia de más de medio siglo también pasó ya, en los años setenta. La producción académica en la línea de Hayek, Leoni, Becker o Friedman es básicamente derivativa, ofrece escasas novedades. Y entre las ideas políticas, las iniciativas legales e institucionales hay poco original, poco que no se haya intentado ya con mejor o peor fortuna. No obstante, sigue siendo el esqueleto del sentido común de nuestro tiempo.

El momento neoliberal

Cuando se miran los rasgos básicos del presente: el orden político, el sistema productivo, las relaciones sociales, lo primero que salta a la vista es la tecnología. Y en general, lo bueno y lo malo remiten igualmente al cambio tecnológico. Gracias a él la globalización, las nuevas formas de protesta, la mercadotecnia, el nuevo régimen laboral. Es indudable. Sin embargo, en lo fundamental, el orden del nuevo siglo es producto de un sistema de ideas, un programa político, una configuración institucional. Quiero decir que la tecnología es secundaria.

La traza es conocida, la hemos visto ya. Liberalización comercial, libre circulación de capitales, privatización de empresas y servicios públicos, desarticulación del sindicalismo. En síntesis, es un modo de producción en el que la combinación del libre movimiento de dinero y la restricción del movimiento de la mano de obra hace que las fronteras se conviertan en piezas clave para la generación de valor. Eso es la globalización. Que debe menos a la tecnología que a las leyes, empezando por la soberanía nacional (que tiene un papel tan discreto en la retórica vigente). Adicionalmente, se extiende cada vez más, y domina, una manera de entender los servicios públicos, la salud, la educación, como mercancías para satisfacer necesidades individuales. Y domina otra manera de pensar al Estado, la política, la burocracia, y otra manera de entender la ciudadanía que se confunde con la lógica del mercado —los derechos universales ceden cada vez más, frente a los que se merecen (o no se merecen).

No parece exagerado decir que vivimos si no una civilización neoliberal, sí un momento neoliberal, equiparable al momento liberal de la primera mitad del siglo XIX. Es decir, un orden social, un sistema institucional, pero también un conjunto de ideas, valores, y lo que se puede llamar un "imaginario social": una manera de entender la vida cotidiana, los avatares del trabajo, las relaciones sociales, un modo de interpretar nuestras propias aspiraciones. Nos pensamos, hablo de las sociedades occidentales básicamente, nos pensamos como individuos con intereses, motivos y propósitos propios (el propósito de acumular dinero, sobre todo), en competencia con otros individuos, todos con sus respectivos intereses, pero a los cuales no les debemos nada. El resto se deriva de ahí.

Algunos rasgos de ese sentido común parecen haber estado ahí, como estructura de la conducta, desde hace mucho. Por ejemplo, la idea de que como individuos tenemos derechos inalienables. Pero otros rasgos son sin duda más recientes, propiamente neoliberales. Por ejemplo, la manera enfática, beligerante, como entendemos el mérito individual, y la manera como rechazamos

casi automáticamente la idea de la responsabilidad colectiva, que contrasta con el ánimo dominante durante casi todo el siglo veinte. No es un asunto menor. La primera consecuencia de ello es una aguda conciencia de lo que nos corresponde, lo que nos merecemos —en general, porque pagamos por ello (pagamos impuestos, pagamos el precio). Igualmente importante —es el reverso de la misma idea—es el menosprecio apenas disimulado, la casi hostilidad hacia los grupos menos favorecidos: obreros, trabajadores informales, desempleados, migrantes, sobre todo cuando demandan alguna clase de protección o de beneficio. Nuestro sentido común dice que cada quien tiene lo que se merece. Y que si no se les pone un alto, "ellos", los que no se han esforzado lo suficiente, tratarán de aprovecharse de "nosotros", y de lo que hemos conseguido con nuestro trabajo.

La sociedad de los individuos, en el horizonte neoliberal, se experimenta como una entidad dividida, en la que la idea de mérito individual se sobrepone a cualquier otra consideración como criterio ético (haciendo abstracción de casi todas las condiciones materiales de ese "mérito" —que no es en realidad individual, y en la mayoría de los casos no depende tampoco del esfuerzo ni del talento, o sea que no es mérito).

Es claro que el programa neoliberal vive horas algo bajas después de la crisis de 2008. Por otra parte, los resultados económicos, mirados globalmente, al cabo de treinta años, son muy pobres. El aumento de la desigualdad es obvio, estridente, ofensivo. Algunas de las ideas básicas del modelo parecen claramente indefendibles. Y sin embargo, el neoliberalismo sobrevive, y más: sigue siendo el modo dominante, y no parece haber alternativas. La crisis no provocó ningún cambio importante ni de políticas económicas, ni de legislación. El fenómeno es notable. Sugiere que el momento neoliberal a pesar de todo tiene todavía bastante futuro. Pero no es obvio por qué.

La supervivencia del neoliberalismo obedece sin duda a muchas causas. La primera, acaso, que el orden social que dio lugar al

momento bienestarista, con una clase obrera extensa, organizada en sindicatos poderosos, con importante peso político, ya no existe. Adicionalmente, la libre circulación global de capitales, con el amparo de los paraísos fiscales, ha dado lugar a un predominio del capital financiero que condiciona el resto del orden social. Mientras eso no cambie, y por ahora no va a cambiar, no es fácil que se piense en otro sistema. También es verdad que no hay un programa político, productivo, institucional, que sirva como alternativa. Porque el neoliberalismo ha formado nuestro sentido común —y no es infrecuente que quienes rechazan enérgicamente la política fiscal, o financiera, la política económica neoliberal, adopten con toda naturalidad sus premisas en todo lo demás.

Por otra parte, el fracaso catastrófico de 2008, y de los años siguientes, siempre puede matizarse. Dado que el movimiento de capitales produce casi inevitablemente burbujas, movimientos de auge más o menos espectaculares en mercados que se abren, que se recuperan, que ofrecen nuevas perspectivas de ganancia, siempre hay algún ejemplo que mostrar, alguna historia de éxito, que prueba que el modelo funciona: ahora en Corea, en Indonesia, ahora en Chile, en Lituania, en Perú, aunque esos mismos ejemplos se hundan poco después. Se busca otro caso, otra historia de éxito —y habrá alguna.

Me interesa subrayar un factor adicional. La transformación del espacio público, y de la conversación en el espacio público.

Pero antes de hablar de ello, a lo mejor es útil una recapitulación. Como sistema de ideas, el neoliberalismo es un programa utópico que surge entre las dos grandes guerras, en Europa. Y su impulso básico obedece a lo que George Steiner llamaba la nostalgia del absoluto, es decir, es una especie de teología sustituta, un sistema de creencias que incluye la ambición de totalidad, la necesidad de explicarlo todo, definitivamente; también un conjunto de textos canónicos y unas cuantas ideas indiscutibles, una ortodoxia; y un lenguaje propio: un idioma, un repertorio de imágenes, metáforas. El resultado es lo que se podría llamar una "matriz

intelectual" del neoliberalismo, que explica mucho de su atractivo, y sobre todo su cohesión.

Esa matriz intelectual corresponde a una configuración concreta que no es difícil reconstruir. Está en primer lugar el entusiasmo científico, pero con una idea muy particular de la ciencia, cuyo modelo es la física de fines del siglo XVIII: leyes universales, fórmulas algebraicas, soluciones lógicas e inequívocas. Está también la convicción de que las explicaciones pueden ser —deben ser— siempre simples y claras, indiscutibles. La base es la imagen de la sociedad como un mecanismo, que funciona a partir de las necesidades materiales de individuos que responden como resortes. Y finalmente está la idea de que el conocimiento debe ser inmediatamente útil. La matriz remite a las obsesiones, las fantasías y los prejuicios del nuevo sentido común; pide un conocimiento simple, inequívoco y útil, científico, transparente, que se produce con la misma facilidad mecánica con que se produce cualquier otra cosa. Y se vende igualmente, porque sirve.

Pero vuelvo al problema del espacio público y la supervivencia del neoliberalismo, o la falta de alternativas al neoliberalismo. Encuentro dos factores, digamos, estructurales: una distorsión muy característica del sistema de educación superior, y el empobrecimiento de la vida pública, producto del predominio de un *Star System* intelectual. Y algo más, algo en el programa mismo que se podría resumir con la expresión de Aron, o sea, que el neoliberalismo sea el nuevo opio de los intelectuales.

La industria de la opinión

Friedrich Hayek sabía que el programa neoliberal tenía que ser de entrada impopular. Sabía que las reformas para producir mercados de competencia abierta siempre generan resistencias, porque afectan intereses creados. Porque eliminan subsidios, protecciones, privilegios, garantías gremiales, para someter a todos, parejamen-

te, a la incertidumbre bajo el dominio impersonal de las fuerzas del mercado. La historia ofrece ejemplos de sobra. Y pensaba por eso que era indispensable crear un clima favorable a las reformas. Explicar, argumentar las nuevas ideas, ponerlas en circulación para formar un nuevo sentido común, predispuesto a su favor (la idea no era muy extraña en los años treinta, cuarenta; en el otro extremo, en el Partido Comunista Italiano, Antonio Gramsci pensaba también que el combate decisivo iba a librarse en el terreno cultural —en la lucha por la hegemonía).

Así se imaginó la estrategia de la Mont Pélerin Society. La sociedad misma era el núcleo intelectual, donde debían generarse y discutirse las nuevas ideas, entre militantes indudables. Pero lo más importante era la formación de los centros de estudios, las fundaciones, sociedades, decenas y cientos de ellas, dedicadas a la difusión del programa, para ponerlo al alcance de cualquiera. El objetivo era incidir sobre los "vendedores de ideas de segunda mano": periodistas, locutores, intelectuales, políticos, porque son ellos quienes forman el sentido común.

El proyecto no era enteramente nuevo, pero los miembros de la Mont Pélerin Society, y los empresarios que lo financiaban, consiguieron crear una red sumamente extendida, con centros de estudio dedicados a casi todos los temas. Y el núcleo del programa era lo bastante simple, lo bastante claro para que el conjunto funcionase de manera coordinada. Privatizar, crear mercados.

El cambio en eso, hasta ahí, fue deliberado. Pero hay otros dos factores en la transformación del espacio público: las universidades, y la industria de la comunicación.

En las tres décadas largas de predominio del programa neoliberal se ha producido una distorsión del sistema de educación superior en casi todo el mundo. Es obvio en el caso de la economía, pero sucede algo parecido en todas las demás ciencias sociales. Las exigencias de rendimiento y productividad en el mercado simulado de las mercancías académicas han creado un sistema de precios que privilegia los mecanismos de evaluación de algunas

universidades estadounidenses, que funcionan como garantes de la calidad académica. Esa jerarquía de facultades, revistas, editoriales, ha generado una fuerza centrípeta que afecta a todas las disciplinas, y decide lo que vale, lo que importa, lo que se debe investigar. Se ha formado, como nunca antes, una comunidad académica internacional, pero también se han estrechado los límites en casi todas las disciplinas. Y eso ha repercutido a su vez en el espacio público, en las formas de la conversación pública en todo el mundo, que se han empobrecido. La falta de alternativas para hacer frente a la crisis también tiene que ver con eso.

Por otro lado, el control oligopólico de la industria editorial, y de los medios de comunicación en general, ha tenido también un impacto colateral en la producción académica. En contra de la lógica normal de la cultura del libro, y en contra de las rutinas de la vida universitaria, se configura una especie de *Star System* académico: unos pocos nombres de fama entre el público general, amplificada mediante la caja de resonancia de los medios, y que se convierten en término de referencia ineludible en cualquier materia. No suelen ser los académicos más originales, normalmente son los ya consagrados, los que aparecen con regularidad en temarios y bibliografías, muchos de ellos asociados a frases muy sonoras, como eslóganes, y que la televisión termina de proyectar.

Ese *Star System* ofrece una representación distorsionada de la discusión académica en el espacio público. Quiero decir, muchos de esos autores muy famosos, muy reconocidos, no son relevantes: o no lo fueron nunca, o no lo son ya, para los programas de investigación vigentes. Eso descontando que en una comunidad académica no opera el mismo principio de autoridad sobre el que descansa buena parte de la discusión pública: el nombre de los autores famosos no resulta abrumador.

Por regla general, los famosos no son originales, y en realidad no participan del diálogo académico. Pero importan precisamente porque están a medio camino. Tienen la popularidad que ofrece la industria del espectáculo, pero también el prestigio del libro. Lle-

gan a un público masivo, y llegan con premios y reconocimientos. Son los factores del sentido común. Desde luego, los hay de izquierda y de derecha, aunque el espectro suele estar cargado obviamente en favor de los intereses empresariales —los de quienes sostienen la industria.

Adicionalmente, junto a ese *Star System* de la academia hay un conjunto de intelectuales satélites, por llamarlos de algún modo: periodistas, locutores, tertulianos asiduos de los programas de opinión. Son ellos, lo sabía bien Hayek, quienes libran las batallas cotidianas del neoliberalismo, son los nombres que aparecen en la gran prensa. En general, no se les toma en serio en las discusiones académicas. Esa distancia les permite capitalizar también la veta populista, anti-intelectual, del neoliberalismo, sin renunciar a su prestigio de expertos. El suyo es un saber pragmático, realista, que coincide con el de los hombres de empresa; es un saber desencantado, que llama a las cosas por su nombre, sin hipocresía, sin eufemismos; y es además un saber modesto, que admite de entrada la superior sabiduría del hombre común, que sabe lo que quiere, y lo escoge cotidianamente en el mercado. Es decir, que están en las antípodas de los académicos: inexpertos, fantasiosos, arrogantes, con un saber libresco, "políticamente correcto".

Ahora bien, así se ha formado el escenario, así se distribuyen los papeles. Y así se ha empobrecido la conversación en el espacio público. Pero queda el hecho de que los académicos, los famosos quiero decir, pero también muchos otros, acaso la mayoría, y esos intelectuales satélites efectivamente comparten el credo neoliberal. Y eso también hace falta explicarlo.

El opio de los intelectuales

En 1955 publicó Raymond Aron *El opio de los intelectuales*. Es una obra de combate: incisiva, enérgica. Sobre todo trataba de explicar la simpatía de los intelectuales franceses por el comunismo. Un

fenómeno extraño, según Aron, porque el marxismo no tenía vigencia real en las universidades. O sea, que no atraía por la exactitud o la solidez de sus explicaciones, porque nadie creía verdaderamente en ellas, sino por su fondo mítico (por cierto, en la categoría de intelectuales Aron contaba a escribas, expertos y letrados, es decir: funcionarios, miembros de las profesiones liberales, y profesores y periodistas, profesionales de los medios de comunicación; no interesa por ahora hilar más fino).

El marxismo ofrecía una gran síntesis de los motivos del pensamiento progresista: la fe en la ciencia, la confianza en las posibilidades de la técnica, la ambición de justicia, la vindicación de los infortunados, de los débiles, la necesidad de una ruptura violenta y definitiva, y la posibilidad de la reconciliación final. Pesimismo presente, optimismo futuro —una especie de optimismo catastrófico en realidad, de impronta romántica. Una síntesis muy seductora, aunque no fuese rigurosa. Además ofrecía a los intelectuales una fe, una seguridad, un lugar, un propósito, una justificación política. En Francia, en particular, permitía satisfacer la necesidad de una militancia, sin abandonar la tradición anticonformista, rebelde, romántica, fundamentalmente antiburguesa, con que se habían identificado siempre los intelectuales.

Y bien: en los últimos veinte, treinta años, en el cambio de siglo, el neoliberalismo parece haber ocupado el lugar del marxismo, con una función bastante parecida. Decía Aron que la ideología se convierte en dogma cuando admite el absurdo. A partir de 2008, el neoliberalismo parece cada vez más un dogma. Pero eso no resta un ápice a su atractivo. Sigue siendo joven, rebelde, iconoclasta, científico, realista, esperanzador.

En muchas cosas, el programa neoliberal está en las antípodas del marxismo. En otras, está sorprendentemente cerca. El programa tiene su canon: Hayek, Friedman, Buchanan, y una larga lista de glosadores, comentaristas, acólitos, divulgadores. En conjunto, ofrece un sistema de ideas muy sencillo, asequible para cualquiera, que permite explicarlo todo. Y tiene además un sentido profético

—un orden moral de la historia. En contra de la historia sagrada del marxismo, propone una absolutamente humana: pero su entusiasmo prometeico no es menos mitológico.

Las ideas del programa neoliberal son discutibles, dudosas, muchas de ellas carecen de fundamento. El atractivo del programa no depende de eso. Las afirmaciones básicas de Hayek o Becker sobre la naturaleza humana, sobre la libertad o el mercado, son en estricto sentido indemostrables. Seducen por otros motivos. No es algo trivial. La mayor parte de quienes defienden el mercado como solución para la salud, la educación, la gestión pública o lo que sea, no se apoyan en estudios concretos que demuestren nada; entre otras cosas, porque con mucha frecuencia no los hay. En ese plano, la discusión no es realmente racional, porque la convicción que sostiene el programa no se deriva de ninguna prueba, ni puede ser refutado por ninguna prueba.

Con todo, la fe tiene sus razones. O al menos, sus motivos.

En primer lugar, el neoliberalismo resulta atractivo porque ofrece una explicación para todo. Igual que el marxismo de otro tiempo, igual que cualquier religión. El mundo entero se explica, lo hemos visto, a partir de un mismo esquema, que puede asimilarlo y procesarlo todo. La simplicidad de los modelos de mercado los hace muy seductores, y muy convincentes: no hacen falta conceptos elaborados, hipótesis complejas, contraintuitivas. Todo se explica con tres o cuatro ideas de andar por casa: individuo, racionalidad, competencia, maximización.

El éxito de las extrapolaciones de Gary Becker, y de libros muy populares de fingida economía, es muy revelador. El programa tiene respuesta para todo, y siempre la misma respuesta. No hay necesidad de investigar, no hace falta el trabajo empírico, y las soluciones tienen la limpieza de las operaciones lógicas (porque son operaciones lógicas). Ya conocemos la estructura del mundo social, es siempre el producto de individuos egoístas empeñados en maximizar. De modo que para entender cómo se produce determinado resultado, lo único que hace falta es imaginar la situación

como un mercado, imaginar qué cosa están maximizando qué individuos; y para corregir lo que haya que corregir, sólo hace falta arreglar los incentivos, acomodar los castigos y las recompensas para que se produzca el resultado que se quiere.

Las explicaciones son sencillas, resultan convincentes para cualquiera, porque se ajustan al sentido común, y son ostentosamente realistas. Y permiten burlarse de cualquiera que suponga otra cosa: el interés público, el bien común, la ética de servicio.

Segundo motivo. El neoliberalismo también permite siempre conservar la actitud crítica, rebelde, inconformista, que caracteriza a los intelectuales. Es una forma curiosa de rebeldía porque en general defiende los intereses dominantes, pero no es por eso menos real. Los partidarios del neoliberalismo se sienten desde siempre, pase lo que pase, rebeldes.

Las grandes obras del programa neoliberal: *Camino de servidumbre*, de Hayek, *La sociedad abierta y sus enemigos*, de Popper, *La libertad y la ley*, de Bruno Leoni, son beligerantes, son textos de combate, de ánimo apocalíptico. Es imposible leer a Hayek y no sentir en algún momento que es el último hombre libre en el mundo de pesadilla de Orwell o Huxley. Su obra, como la de Popper, Becker y Buchanan, está escrita contra el sistema, contra lo que en los años sesenta se llamaba "el *establishment*". Sólo que los enemigos, quienes ocupan las posiciones de privilegio, son la burocracia, los sindicatos, los políticos, y lo que hay que combatir son los impuestos, los servicios públicos, la legislación social, el salario mínimo. En la medida en que todo eso sigue existiendo en todas partes: alguna clase de legislación social, algún servicio público, un aparato administrativo del Estado, en esa medida los partidarios del neoliberalismo siempre pueden presentarse como rebeldes, iconoclastas, marginales, defensores de la libertad contra el orden burocrático establecido. Y en eso son verdaderamente herederos del espíritu de la protesta de los años sesenta.

La idea central del neoliberalismo, derivada de su noción de la naturaleza humana, es que el mercado siempre funciona, y que

es la solución más eficiente en cualquier caso. Eso, según la fórmula de Hayek, porque no hay otro mecanismo comparable para procesar la información. El mercado reúne la sabiduría de todos, sin imponerse a nadie: cada quien sabe lo que quiere. El neoliberalismo es la ideología del hombre común: antipolítica y antiintelectual por partes iguales, y por eso popular, contestataria. Enfrente está no sólo el Estado, sino los funcionarios, la clase política, los expertos, los académicos, los pedantes que pretenden saber más que la gente común, y que por eso quieren poner reglas y límites.

Es verdad que del lado bueno de la ecuación, entre los rebeldes, están los empresarios (que normalmente son también parte del *establishment*). El cambio cultural consiste en ponerlos simbólicamente del otro lado, con la gente menuda. En general, se emplean designaciones amables e incluso encomiásticas: son los creadores de riqueza o los creadores de empleo. Pero no es lo fundamental, sino la idea de que todos somos empresarios, como dirían Becker o de Soto, o que todos seríamos empresarios si no estuviésemos oprimidos por un Estado que nos lo impide.

En resumen, el neoliberalismo capitaliza el prestigio de la rebelión a la vez que desculpabiliza la riqueza. De entrada, se supone que la riqueza corresponde al mérito, que quien tiene dinero es porque se lo ha ganado justamente, porque es mejor. Pero no es lo más importante. El enfoque de la elección racional, el modelo mismo de la naturaleza humana, dicen que todos los individuos son igualmente egoístas, calculadores. Moralmente, no hay diferencia alguna entre el hombre más rico del mundo y el más miserable de sus empleados, y cada uno tiene lo que se merece. Eso permite denunciar sin más averiguación la hipocresía de las buenas intenciones. Quien diga que busca el bien del prójimo es un mentiroso. Eso para empezar. El rebajamiento general —todos somos iguales, igualmente egoístas—deja en peor situación a quienes afirman otra cosa. Y así es posible juntar la rebeldía y la riqueza, con buena conciencia.

Algo más, un tercer motivo. El neoliberalismo permite también adoptar una postura moral. Puede parecer algo inconsistente, de entrada. Después de todo, el programa tiene una clara e insistente ambición científica (Mises, Hayek, Friedman). Se trata de explicar el funcionamiento real del mundo, sin hacerse ilusiones, fuera de la caverna. No sólo eso, sino que su idea de la naturaleza humana es casi cínica. Y sin embargo, los textos clásicos del neoliberalismo, y los alegatos de los revendedores de segunda mano, suelen tener una elevada temperatura moral. El tema merece dos párrafos.

Para empezar, está la bisagra normativa del realismo, que permite acusar de hipocresía a quienes no reconozcan sus intereses egoístas (si usted no admite que es egoísta, y que persigue su propio interés, es un mentiroso y un hipócrita —o gravemente irracional). El tono puede ser muy enérgico cuando se trata de los políticos: diputados, funcionarios, sindicalistas, que ostensiblemente viven de su cargo, y además detentan algún poder, y todavía invocan alguna clase de interés común o cosa parecida.

Pero además está la defensa del mérito. Si el mercado funciona, y asigna precios correctamente, y distribuye recompensas, y da a cada uno lo suyo, significa que reconoce el mérito, y lo recompensa. Y confiere más riqueza a quien más se ha esforzado. Premia a los mejores. En esto el neoliberalismo cumple con la función más básica de la ideología, que consiste en justificar el orden social. En ocasiones, en la obra de Hernando de Soto, por ejemplo, la idea del mérito tiene acentos populistas, en otras ocasiones, como en Richard Posner, llega a tener una sonoridad nietzscheana. Como sea, el mérito es una de las ideas clave de la retórica neoliberal (que contrasta directamente con la noción de responsabilidad colectiva de la sociedad bienestarista del siglo veinte).

La piedra de toque es la libertad. Tiene correlatos muy concretos: la supresión del salario mínimo, la reducción de impuestos, la privatización de la educación, pero la libertad es siempre otra cosa, mucho mayor, de importancia metafísica. Es decir, que puede ser

defendida por sí misma, con independencia de los resultados. La formulación de Hayek es transparente: "sólo cabe salvaguardar la libertad en la medida en que se la considere en todo momento principio supremo, no conculcable en aras de cualquier ventaja circunstancial". Es la última trinchera: podría ser que la regulación ofreciera alguna ganancia, podría ser que el libre mercado produjese más pobreza, desigualdad, pero la libertad seguiría siendo el valor último —que hay que defender a cualquier precio.

Aún hay otro motivo, uno último, que ayuda a explicar el atractivo del programa neoliberal: la ilusión de estar a favor de la historia. En eso no era muy distinto el marxismo. El mecanismo fundamental es una reinterpretación del pasado paradójicamente "deshistorizado". La complejidad de las situaciones concretas es sustituida por una oposición abstracta: intervención o libertad, estado o mercado, taxis o nomos, instituciones incluyentes o extractivas, de modo que se puede proyectar en el pasado cualquier alternativa política del presente. La moraleja es siempre la misma: "eso" ya se probó, "eso" ya se intentó, y fue un fracaso, sabemos que no funciona, corresponde al pasado. "Eso" puede ser cualquier cosa, una política anticíclica, la seguridad social, los servicios públicos, un régimen fiscal o monetario.

La operación permite que la defensa del programa neoliberal sea siempre la defensa del futuro, contra una alternativa que corresponde al pasado. No es poca cosa. En un sentido curioso, que Aron no hubiera pensado, hay también una idolatría de la historia neoliberal —que consiste en estar siempre con el futuro (un futuro que se aleja como la línea del horizonte, sin perder nada de su atractivo).

De vuelta a la naturaleza

En los momentos de mayor ambición teórica, en la obra de Hayek, el mercado, la naturaleza y la evolución se confunden, y son en realidad una misma cosa. En ningún momento hace falta un pro-

pósito consciente de nada, un orden deliberado, no hace falta un diseño racional, ni la voluntad explícita de construir. De manera espontánea se seleccionan las soluciones más eficientes, sobreviven los mejores. La transición que lleva de una pequeña banda de salvajes (así dice Hayek) a la Sociedad Abierta es un proceso espontáneo por el que los hombres adoptan los principios de orden que demuestran mayor eficiencia. Quiere decir que el mercado no es natural, por cuanto no es originario, no está en la banda de salvajes, pero es natural porque resulta de un proceso evolutivo espontáneo, ajeno a cualquier propósito humano.

En el fondo, el horizonte normativo del neoliberalismo es la naturaleza —que por lo visto funciona como un mercado.

Hagamos un último aparte. En los últimos años el programa neoliberal ha tenido una réplica muy llamativa en lo que se llama la "psicología evolucionista". Es una combinación de ideas de la biología, la teoría de juegos, la psicología cognitiva, y algunas teorías de la evolución, que propone una nueva manera de explicar los fenómenos sociales a partir de la genética. Es un retorno a la biología en su forma más radical: supone que la conducta humana, incluso en sus formas más elaboradas, está determinada por predisposiciones genéticas de las que no somos ni siquiera conscientes.

No deja de haber algunos autores interesantes. La mayoría de sus partidarios defienden un naturalismo craso, difícil de compartir. En esquema, su explicación es como sigue. La selección natural decide la historia. Impone determinado tipo de conductas, para garantizar la supervivencia —impone conductas concretas a individuos concretos. Y lo hace mediante los genes, que están inmersos en una lucha cósmica por sobrevivir. Los genes quieren reproducirse, y emplean a los seres humanos para ello. Obligan a los individuos a ser astutos, o egoístas o celosos, a enamorarse, a flirtear con determinadas personas, porque eso es lo que ofrece mejores garantías de éxito, es decir, de reproducción futura de los genes. El resultado es que las pautas de comportamiento que

observamos hoy son en realidad las respuestas más eficientes en términos evolutivos, las que se fijaron en los genes desde el principio de los tiempos.

Imagino que no hace falta subrayar que el esquema básico de sus explicaciones es muy similar al del programa neoliberal. Suponen que todo proceso obedece a una racionalidad, siempre la misma racionalidad, que no es consciente ni deliberada, sino producto de un mecanismo impersonal. Y el resultado es siempre, por definición, el más eficiente.

El abanico es muy amplio. Se ha imaginado que existe un gen de la fidelidad y un gen del altruismo, y uno de la formación de clubes, un gen de la reciprocidad y uno para identificar a los parientes biológicos. El procedimiento, por cierto, es similar al de los modelos económicos: se toma un comportamiento más o menos extendido, se postula que es respuesta adaptativa a algún problema, y se imagina el mecanismo que pudo haberlo generado, en una banda de cazadores del pleistoceno. Hay autores que han descubierto que están determinados genéticamente el egoísmo, la monogamia, los celos, la preferencia por mujeres jóvenes, por hombres adinerados, el donjuanismo de los hombres, la familia nuclear, la violencia doméstica. En resumidas cuentas, el orden social de los países centrales en el siglo veinte, que viene a ser la cúspide de la evolución. Así, determinados valores culturales, y patrones de conducta, resultan ser hechos naturales, definitivos, adaptaciones de validez universal, mientras que las demás formas culturales, que han existido durante milenios, resultan no ser adaptativas —y a fin de cuentas, irrelevantes.

En sus versiones más audaces, es la naturalización definitiva del programa neoliberal, determinado desde el pleistoceno —en los genes. Los psicólogos evolucionistas, por cierto, se presentan también como rebeldes, marginados, perseguidos incluso por un *establishment* académico que quiere seguir creyendo en fabulaciones románticas. Juntan el prestigio de la ciencia con el atractivo de lo oculto, y ofrecen los verdaderos motivos —oscuros, ásperos—

de la conducta. Es una última vuelta de tuerca, un impensado retorno de Spencer.

Paradójicamente, vienen a decir que el orden del mercado, la competencia y el egoísmo individual están en los genes. O sea, que no hay alternativa al reino de la libertad, porque la libertad no existe.

APOSTILLA. PARÁMETROS PARA UNA ALTERNATIVA

En muchos sentidos, el auge del neoliberalismo es un fenómeno único, singularísimo. En comparación con otros sistemas de ideas, ha tenido un éxito abrumador. Ha contribuido a dar una nueva configuración a instituciones en casi todos los campos, y se ha impuesto en un plazo relativamente muy breve, en todo el mundo. Es una ideología global, sumamente eficaz. De hecho, está de tal manera imbricada con el sentido común del nuevo siglo, que parece imposible de rebasar; en cualquier ámbito se habla de racionalidad, incentivos, maximización, como si fuesen cosas incontrovertibles.

Insisto, es un fenómeno único. No obstante, obedece a un movimiento que ya había señalado Polanyi, hace medio siglo, una especie de inercia de la economía de mercado. Creo que vale la pena hacer un pequeño resumen.

La economía no ha sido nunca una esfera autónoma, sino que ha estado arraigada en el orden social, subordinada a la religión, a la política, a los fines sustantivos de las comunidades humanas. El mercado ha sido siempre un accesorio. La novedad del capitalismo europeo, tal como evoluciona a partir del siglo XVIII, consiste en el intento de separar a la economía del resto de la vida social, desarraigarla, y constituirla como una esfera distinta, con sus propias normas. Autorregulada. Es decir, la novedad es la idea de un mercado que pueda funcionar sin ninguna interferencia religiosa, moral, política.

Esa autonomía de lo económico es en estricto sentido un proyecto utópico, porque es imposible de realizar. Ninguna sociedad puede renunciar enteramente a que haya alguna clase de restric-

ción moral o política para la operación del mercado. Pero se puede avanzar mucho en ese sentido. Ahora bien, la autonomía del mercado implica en la práctica la subordinación de todas las otras esferas. Si el mercado ha de funcionar sin trabas, tiene que estar por encima de la religión, la política, la moral. No hay vuelta de hoja. El proceso comienza con la creación de dos mercancías ficticias: el trabajo y la tierra (una tercera: el dinero).

Según Polanyi, una mercancía es algo que se produce para venderse en el mercado: se puede acumular, gradar, cambiar. Obviamente, ni el trabajo ni la tierra son mercancías en ese sentido. Ni la vida humana ni la naturaleza pueden ser objeto de comercio sin restricciones, por motivos morales y por motivos prácticos. Y por eso las sociedades humanas se resisten a su completa mercantilización, y piden que el poder público modere los efectos de la demanda cambiante de mano de obra, por ejemplo, y que cuide del empleo de la tierra, y los recursos naturales. Es sólo lo más simple. En general, a todo avance en el proceso de mercantilización de la vida social responde un movimiento defensivo, que resiste al desarraigo de la economía.

Esa resistencia, por supuesto, contribuye al rearme del utopismo del mercado. Siempre puede decirse que el programa habría funcionado si no hubiese sido por la interferencia del Estado.

Me interesa recordar el argumento de *La gran transformación* porque deja bien claro que este no es el fin de la historia. Es verdad, la mercantilización ha llegado más lejos que nunca. En muchos aspectos vivimos de hecho en una sociedad de mercado. Pero es razonable esperar una reacción, como las que ha habido en el pasado. Pienso por ejemplo en la reacción de los campesinos ingleses contra la liberalización del mercado de granos en el siglo XVIII, que ha historiado maravillosamente E. P. Thompson. O en la legislación laboral del siglo XIX. O en el conjunto de reformas que dieron lugar al Estado de Bienestar.

Desde luego, no corresponde aquí ni siquiera esbozar una alternativa al orden neoliberal. Esto es una historia, nada más. Nada

menos. Pero acaso sí convenga un apunte sobre los parámetros para pensar una alternativa. Porque la historia también sirve para eso, para saber que no hay nada fatal, nada definitivo.

Seguramente lo primero que hace falta, y es indispensable, es abandonar la matriz de conocimiento que el neoliberalismo ha impuesto como cosa de sentido común. Es claro que no todo puede entenderse como un mercado: la evolución no es un mercado, el orden social no es un mercado, la religión, la familia, la ciencia, no son mercados (en realidad, ni siquiera el mercado es un mercado —no como el que supone el modelo). El problema no es ése, sino la idea del conocimiento que lleva a pensar así. Es decir, la idea de que el conocimiento deba ser simple, inequívoco, universal, e inmediatamente útil —como son los modelos algebraicos de la economía neoclásica. La salida es fácil de ver. Hay otras formas de conocimiento: más complejo, discutible, relativo, situado. Siempre las ha habido, son las formas habituales en la mayoría de las disciplinas. En las ciencias sociales, para entendernos sin más explicaciones, se trata de incorporar el contexto con todos los matices que hagan falta.

En segundo lugar, ya va siendo hora de reconocer con toda franqueza que el experimento fracasó. El intento de crear una sociedad de mercado ha ido más lejos que nunca, en todos los sentidos. Y el resultado ha sido catastrófico. Desde luego, el utopismo ofrece una última línea de defensa del programa: todavía no se ha ensayado plenamente, todavía falta mercantilizarlo por completo todo. Que es como la defensa del marxismo en los años sesenta, setenta, decir que el neoliberalismo "realmente existente" no es el verdadero. El modelo dice que el mercado producirá la felicidad: crecimiento, bienestar, estabilidad; si no hay nada de eso, es que la política no era en realidad neoliberal. Y hace falta insistir, con más intensidad, liberalizar más.

Bromas aparte, no hay modo de sacarle la vuelta. El resultado está a la vista: un aumento vertiginoso de la desigualdad, desequilibrios regionales en todo el planeta, inseguridad laboral, destruc-

ción del ambiente, deterioro de todos los servicios públicos, repetidas crisis financieras, caída del poder adquisitivo de los salarios, aumento del desempleo de larga duración, y un crecimiento de la economía muy inferior al de las décadas anteriores.

Otra cosa. Si el esqueleto del programa neoliberal es un proceso de privatización, la alternativa tendrá que pensarse a partir de una recuperación de la dimensión pública de la vida social: de la economía, para empezar. Sin olvidar que público no es estatal. Y que público no significa burocracia, ineficiencia, ineptitud y corrupción, lo mismo que privado no significa eficiencia y honestidad. En términos muy simples, se trataría de volver a arraigar la economía, pensarla como parte de algo mayor.

La salida no es fácil de ver. Pero es posible. En realidad, es indispensable. Y es sobre todo cuestión de imaginación. El problema aquí no es el predomino del mercado, sino su capacidad de esterilización cultural. Polanyi de nuevo: "La creatividad institucional del hombre sólo ha quedado en suspenso cuando se le ha permitido al mercado triturar el tejido humano hasta conferirle la monótona uniformidad de la superficie lunar". A pesar de todo, en el último tercio del siglo XIX se imaginaron el salario mínimo, el límite de la jornada laboral, etcétera, como en los años treinta se imaginaron formas de intervención pública para contrarrestar los efectos de la recesión, y nuevas formas de seguridad social, y en los años cincuenta se imaginó el programa de industrialización por sustitución de importaciones. Y bien: en adelante, habrá que imaginar una salida, como siempre.

MÍNIMA ORIENTACIÓN DE LECTURA

Sobre el neoliberalismo se ha escrito mucho. Cosas mejores y peores. En lo que sigue hay sólo una primera orientación, unos cuantos títulos que pueden servir para adentrarse más en el tema.

Como historia, acaso lo más completo sea el volumen editado por Phillip Mirowski y Dieter Plehwe, *The Road from Mont Pélerin. The Making of the Neoliberal Thought Collective* (Cambridge, Harvard University Press, 2009); incluye textos sobre los primeros años, sobre la formación de la Sociedad de Mont Pélerin, el "ordoliberalismo", las teorías del desarrollo, el experimento de Hernando de Soto. Una muy buena alternativa es el libro de Christian Laval y Pierre Dardot, *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal* (Barcelona, Gedisa, 2013), que ofrece una mirada de conjunto, más densa, o bien el de Daniel Stedman Jones, *Masters of the Universe. Hayek, Friedman and the Birth of Neoliberal Politics* (Princeton, Princeton University Press, 2012), más centrado en la historia intelectual propiamente; su exposición de las ideas de Hayek y Popper es clara, completa, incisiva, también su análisis del "momento Friedman" en los años setenta. La *Breve historia del neoliberalismo* de David Harvey (Madrid, Akal Editories, 2007) es muy popular: asequible, de lectura fácil, pero está dedicada sobre todo a la historia política de las últimas dos décadas del siglo veinte —no resulta muy útil para entender el neoliberalismo como proyecto intelectual.

Entre los clásicos neoliberales, desde luego es indispensable leer a Friedrich Hayek. *Camino de servidumbre* (Madrid, Alianza Editorial, 2000) es el título más conocido, pero no el mejor: es un

panfleto, un texto beligerante, de pocos matices, que hoy en día tiene sobre todo interés histórico. *Los fundamentos de la libertad* (Madrid, Unión Editorial), es mucho mejor, acaso lo mejor de Hayek, un libro denso, complejo, pero una obra de madurez, donde están claramente todos los motivos del programa neoliberal, de la economía al derecho, el gasto social, la educación, la política. Posterior, *Derecho, legislación y libertad* (Madrid, Unión Editorial), en tres volúmenes, es desigual, reiterativo, de argumentación a veces sinuosa, excesivamente largo. No tiene en realidad nada fundamentalmente nuevo. También vale la pena leer, como antecedente, *Socialismo. Análisis económico y sociológico*, de Ludwig von Mises (Madrid, Unión Editorial, 2007); es un libro malo, especulativo, demagógico, pero importante como término de referencia. Algo similar hay que decir de *La sociedad abierta y sus enemigos*, de Karl Popper (México, Paidós, 2010), que es difícil tomarse en serio como historia de las ideas, pero permite entender muy bien el clima intelectual de la Guerra Fría, en que se forjó el programa neoliberal.

Es interesante, en la obra de Milton Friedman, ver el contraste entre sus textos académicos sobre política monetaria, inflación, sobre la curva de Phillips (por ejemplo: *On Economics. Selected Papers*, Chicago, University of Chicago Press, 2008), y los que escribió como propagandista, como *Capitalism and Freedom* (Chicago, University of Chicago Press, 2002) y desde luego, el que escribió junto con Rose Friedman, *Libertad de elegir. Hacia un nuevo liberalismo económico* (México, Grijalbo, 1982).

Para las discusiones sobre la economía como disciplina académica, en la segunda mitad del siglo veinte, es indispensable leer a Ronald Coase; sus textos clásicos, sobre los costos de transacción, se encuentran reunidos, en *The Firm, the Market and the Law* (Chicago, The University of Chicago Press), y los artículos más breves, polémicos, están en *Essays on Economics and Economists* (Chicago, The University of Chicago Press, 1994). Coase es casi siempre de lectura difícil, pero que recompensa: vale la pena adentrarse en "El problema del costo social", y leerlo con atención, y sin duda sus

ensayos sobre el imperialismo de la economía y sobre los faros en la historia del pensamiento económico. También es importante el análisis del lenguaje de la economía de Deirdre McCloskey, ya sea en su clásico, *The Rhetoric of Economics* (Madison, The University of Wisconsin Press, 1998), o en la ajustadísima síntesis de *The Secret Sins of Economics* (Chicago, Prickly Paradigm, 2002). Resulta también extraordinariamente útil el libro de Steve Keen, *Debunking Economics. The Naked Emperor Dethroned?* (Nueva York, Zed Books, 2011); es más complejo, más extenso, de lectura sobre todo para quienes tienen ya conocimiento de la economía —para ellos, casi diría que es una lectura necesaria.

Sobre la naturaleza del mercado como hecho social sigue siendo imprescindible uno de los grandes libros del siglo veinte, de Karl Polanyi, *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo* (México, Fondo de Cultura Económica, 2007). Es un estudio histórico de la formación del mercado en Europa, erudito, asequible, claro, insuperable. Y como apostilla, la reflexión conmovedora, lúcida, brillante de Tony Judt, en *Algo va mal* (Madrid, Taurus, 2010).

Lo que sigue es una lista de algunos de los otros libros que he empleado para escribir, y prácticamente todos los que aparecen citados en el texto; menciono las ediciones que más fácilmente pueden conseguirse (por cierto, dondequiera que remito a un texto en inglés o francés, y hay alguna cita en el texto, la traducción es mía). Para la discusión de otras lecturas, y otros temas, hay material —artículos académicos, reseñas, subrayados, artículos de prensa —en mi página personal: www.fernandoescalante.net.

Arendt, Hannah, *Crisis de la República*, Madrid, Taurus, 1998.

Ball, Philip, *Masa crítica. Cambio, caos y complejidad*, México, Fondo de Cultura Económica/Turner, 2010.

Becker, Gary, *El capital humano*, Madrid, Alianza Editorial, 1995.

Becker, Gary, *A Treatise on the Family*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1993.

Becker, Gary, *The Economics of Life: From Baseball to Affirmative Action to Immigration, How Real-World Issues Affect Our Everyday Life*, Nueva York, McGraw-Hill, 1998.

Borstelmann, Thomas, *The 1970s. A New Global History from Civil Rights to Economic Inequality*, Princeton, Princeton University Press, 2012.

Buchanan, James M. y Gordon Tullock, *El cálculo del consenso: fundamentos lógicos de la democracia constitucional*, Barcelona, Planeta-De Agostini, 1993.

Buchanan, James M., *Los límites de la libertad. Entre la anarquía y el Leviatán*, Buenos Aires, Katz Editores/Liberty Fund, 2009.

Cockett, *Thinking the unthinkable. Think-tanks and the Economic Counter-Revolution, 1931-1983*, Londres, Fontana Press/Harper-Collins, 1995

Cohen-Tanugi, Laurent, *Le droit sans l'Etat*, Paris, PUF, 2007.

Dallek, Robert, *Ronald Reagan, The Politics of Symbolism*, Cambridge, Mass., Harvars University Press, 1999.

Douglas, Mary, *Missing Persons. A Critique of the Personhood in the Social Sciences*, Berkeley, University of California Press, 1998.

Goodman, Paul [Taylor Stoehr, ed.], *The Paul Goodman Reader*, Oakland, PM Press, 2011.

Harcourt, Bernard, *The Illusion of Free Markets: Punishment and the Myth of Natural Order*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 2012.

Hibou, Béatrice (ed.), *La bureaucratisation neolibérale*, Paris, La découverte, 2012

Hibou, Béatrice, *La bureaucratisation du monde à l'ère neolibérale*, Paris, La découverte, 2012

Hibou, Béatrice, *De la privatización de las economías a la privatización de los Estados*, México, Fondo de Cultura Económica, 2013.

Illich, Ivan, *Obras reunidas* (2 vols.), México, Fondo de Cultura Económica, 2011.

Leoni, Bruno, *La libertad y la ley*, Madrid, Unión Editorial, 2011.

Madrick, Jeff, *Seven Bad Ideas. How Mainstream Economics Have Damaged America and the World*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 2014.

Marquand, David, *Decline of the Public. The Hollowing out of Citizenship*, Cambridge, Polity Press, 2005

Mazzucato, Mariana, *The Entrepreneurial State: Debunking Public versus Private Sector Myths*, Londres, Anthem Press, 2013.

McKinnon, Susan, *Genética neoliberal*, México, Fondo de Cultura Económica, 2013.

Minsky, Hyman, *Can 'it' Happen Again? Essays on Instability and Finance*, Nueva York, M.E. Sharpe, 1982

Mirowski, Philip, *Nunca dejes que una crisis te gane la partida*, Barcelona, Deusto, 2014.

Mirowski, Phillip, *Against Mechanism. Protecting Economics from Science*, Nueva York, Rowman & Littlefield Publishers, 1988.

Müller-Armack, Alfred, *El siglo sin dios*, México, Fondo de Cultura Económica, 1968.

Murray, Charles, *Loosing Ground. American Social Policy, 1950-1980*, Nueva York, Basic Books, 1994.

Oakeshott, Michael, *Lectures in the History of Political Thought*, Exeter, U.K., Imprint Academic, 2007.

Olson, Mancur, *Poder y prosperidad. La superación de las dictaduras comunistas y capitalistas*, Madrid, Siglo XXI, 2001.

Pardo, María del Carmen (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México, 2004.

Picketty, Thomas, *El capital en el siglo XXI*, México, Fondo de Cultura Económica, 2014.

Plant, Raymond, *The Neoliberal State*, Oxford, Oxford University Press, 2012.

Polanyi, Karl, *La esencia del fascismo, seguido de Nuestra obsoleta mentalidad de mercado*, Madrid, Escolar y Mayo, 2013.

Posner, Richard, *El análisis económico del derecho*, México, Fondo de Cultura Económica, 2008.

Posner, Richard, *Overcoming Law*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1995.

Prashad, Vijay, *The Poorer Nations. A Possible History of the Global South*, Londres, Verso, 2012

Quiggin, John, *Zombie economics. How Dead Ideas still Walk among Us*, Princeton, Princeton University Press, 2012

Ravitch, Diane, *The Reign of Error. The Hoax of the Privatization Movement and the Danger to America's Public Schools*, Nueva York,Alfred A. Knopf, 2013.

Rawls, John, *Teoría de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.

Rentoul, John, *Tony Blair: Prime Minister*, Londres, Faber Finds, 2013.

Rodgers, Daniel T., *Age of fracture*, Cambridge, Mass., Belknap Press/Harvard University Press, 2012

Rose, Hilary y Steve Rose (eds.), *Alas, Poor Darwin! Arguments Against Evolutionary Psycology*, Nueva York, Harmony Books, 2000.

Sahlins, Marshall, *La ilusión occidental de la naturaleza humana*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011.

Schlefer, Jonathan, *The Assumptions Economists Make*, Cambridge, Harvard University Press, 2012.

Shermer, Michael, *Why People Believe in Weird Things. Pseudoscience, Superstition and Other Confusions of Our Time*, Nueva York, Holt Paperbacks, 2002.

Soto, Hernando de, *El otro sendero: la revolución informal*, Lima, Instituto Libertad y Desarrollo, 1990.

Steiner, George, *Nostalgia del absoluto*, Madrid, Siruela, 2001.

Villagómez, Alejandro, *La primera gran crisis mundial del siglo XXI*, México, Tusquets, 2011.

Walker, Jeff, *The Ayn Rand Cult*, Peru, Ill., Open Court Publishing Co., 1998.

Weiss, Gary, *Ayn Rand Nation: The Hidden Struggle for America's Soul*, Nueva York, Saint Martin's Press, 2012.

Wheen, Francis, *Strange Days, Indeed. The 1970s: The Golden Days of Paranoia*, Nueva York, Public Affairs/Perseus Group, 2009.

Woods, Ngaire, *The Globalizers. The IMF, the World Bank and Their Borrowers*, Ithaca, Cornell University Press, 2006.

Historia mínima del neoliberalismo
se terminó de imprimir en octubre de 2019
en los talleres de Druko International, S.A. de C.V.,
Calzada Chabacano 65, local F, col. Asturias,
Cuauhtémoc, 06850, Ciudad de México.
Portada: Pablo Reyna.
Tipografía y formación: Manuel O. Brito Alviso.
Cuidó la edición la Dirección de Publicaciones de
El Colegio de México.
La edición consta de 500 ejemplares.

El neoliberalismo es un fenómeno de perfiles borrosos, como tantas cosas, y hay un empleo retórico del término, de intención derogatoria, que no ayuda a aclarar nada. Pero es un fenómeno perfectamente identificable, cuya historia se puede contar.

Es en primer lugar, y sobre todo, un programa intelectual, un conjunto de ideas cuya trama básica es compartida por economistas, filósofos, sociólogos, juristas. Es también un programa político: una serie de leyes, arreglos institucionales, criterios de política económica, fiscal, derivados de aquellas ideas.

Desde luego, ninguna doctrina puede traducirse directamente en un orden institucional. Pero lo mismo que el régimen soviético era una derivación discutible del marxismo, el orden actual del mundo es en mucho una derivación discutible del proyecto neoliberal de Hayek y Becker y Friedman. Y pocas veces ha conseguido una ideología imponerse de modo tan completo. No es sólo que se hayan adoptado en todo el mundo determinadas políticas económicas, financieras, sino que se ha popularizado la idea de la Naturaleza Humana en que se inspiran, y con ella una manera de entender el orden social, una moral, un abanico amplísimo de políticas públicas.

El neoliberalismo ha transformado el orden económico del mundo, también las instituciones políticas. Ha transformado el horizonte cultural de nuestro tiempo, la discusión en casi todas las disciplinas sociales, ha modificado de modo definitivo, indudable, el panorama intelectual, y ha contribuido a formar un nuevo sentido común. Esa es la historia que se cuenta en estas páginas.

EL COLEGIO DE MÉXICO

TURNER

ISBN: 978-607-462-786-2

Historia M·Í·N·I·M·A